

N° 389

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 juin 2004

RAPPORT D'INFORMATION

I. FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le débat d'orientation budgétaire,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudou, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Tréguët.

Budget.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	10
CHAPITRE PREMIER : CHRONIQUE D'UNE CROISSANCE ANNONCÉE	18
I. UNE PRÉVISION PRUDENTE POUR 2004 ET VOLONTARISTE POUR 2005 ?	18
A. VUE D'ENSEMBLE DES PRÉVISIONS DU GOUVERNEMENT	18
1. <i>Le ralentissement de la croissance depuis 2001</i>	19
2. <i>Une reprise attendue pour 2004 et 2005 par suite de l'accélération de la consommation des ménages</i>	19
B. UNE PRÉVISION DE CROISSANCE POUR 2004 PLUTÔT PESSIMISTE	21
1. <i>Une prévision de croissance inchangée</i>	21
2. <i>La reprise de la consommation des ménages</i>	21
C. UNE PRÉVISION DE CROISSANCE RELATIVEMENT OPTIMISTE POUR 2005 ?	23
1. <i>Une prévision gouvernementale supérieure au consensus</i>	23
2. <i>Un éventail de taux de croissance anticipés particulièrement large</i>	27
D. LES PRÉVISIONS DE CROISSANCE SONT-ELLES COMPATIBLES AVEC CELLES DE SOLDE PUBLIC ?	29
1. <i>En 2004 : un déficit public plus faible que le consensus des conjoncturistes, avec une croissance plus faible</i>	29
2. <i>Sur la période 2004-2005 : une amélioration du solde public supérieure à celle prévue par le consensus, pour une croissance du PIB identique</i>	30
II. L'IMPORTANCE DES ALÉAS EXOGÈNES	31
A. LE TAUX DE CHANGE DE L'EURO	31
B. LE PRIX DU PÉTROLE	32
C. LE RISQUE D'AUGMENTATION DES TAUX D'INTÉRÊT À LONG TERME	34
CHAPITRE II : CONSTATER L'ÉTAT D'URGENCE FINANCIÈRE	36
I. UN DÉFICIT STRUCTUREL ANORMALEMENT ÉLEVÉ	36
A. UN DÉFICIT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES PLUS DÉGRADÉ QUE CELUI DES AUTRES MEMBRES DE LA ZONE EURO	37
1. <i>Le déficit des administrations publiques : 4,1 % en 2003</i>	37
2. <i>Une comparaison européenne peu favorable à la France</i>	39

B. UN DÉFICIT STRUCTUREL QUI PEINE À ÊTRE RÉSORBÉ	41
1. Des déficits publics français essentiellement d'origine structurelle	41
2. Un effort de maîtrise des finances publiques insuffisant sur longue période	43
II. LA MENACE DE L'ENDETTEMENT PUBLIC	45
A. SUR LONGUE PÉRIODE, UNE PROGRESSION TRÈS MARQUÉE DE L'ENDETTEMENT PUBLIC	45
1. En pourcentage du PIB, un triplement en 25 ans.....	45
2. Une dynamique très forte de la dette	49
B. UNE LOURDE HYPOTHÈQUE	51
1. Les conditions théoriques de la soutenabilité de la dette	51
2. Une dette publique « au mieux faiblement soutenable »	52
3. La nécessité d'un objectif de soutenabilité des finances publiques	54
III. LES ALÉAS DES RECETTES BUDGÉTAIRES	55
A. L'EXÉCUTION DU BUDGET DE L'ETAT EN 2003	55
1. Un retournement de tendance depuis 2002.....	55
2. D'importantes moins-values de recettes fiscales	56
B. LES PRÉVISIONS D'EXÉCUTION POUR 2004 ET AU-DELÀ.....	58
1. Des recettes en augmentation de 6 % par rapport à la même période de l'année précédente	60
2. Les recettes fiscales risquent-elles d'être inférieures aux prévisions de la loi de finances ?	60
3. Les prévisions à moyen terme.....	62
CHAPITRE III : EN FINIR AVEC LA PRÉFÉRENCE POUR LA DÉPENSE PUBLIQUE	64
I. UNE SINGULARITÉ FRANÇAISE QUI FAIT OBSTACLE À LA DÉCRUE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	64
A. LE POIDS DES DÉPENSES PUBLIQUES EN FRANCE SUR LONGUE PÉRIODE.....	64
1. La part des dépenses publiques dans le PIB : + 20 % en 25 ans	64
2. La précédente législature : l'affectation d'une forte part des fruits de la croissance à la dépense publique	66
B. UNE SITUATION ATYPIQUE PAR RAPPORT AUX AUTRES PAYS EUROPÉENS	67
1. Une évolution contraire à celle des autres pays européens	67
2. L'explication du décalage : le poids des dépenses sociales et de santé	69
C. LA LABORIEUSE STABILISATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES.....	70
1. La stabilité des prélèvements obligatoires en 2003	70
2. La part croissante des prélèvements sociaux.....	72
II. UNE DÉPENSE PUBLIQUE DE PLUS EN PLUS RIGIDE	75
A. LA POUSSÉE DES DÉPENSES QUASI OBLIGATOIRES DANS LE BUDGET DE L'ETAT	75
1. Le poids des dépenses de personnel	75

2. Une projection à long terme préoccupante des charges annuelles de fonction publique.....	77
B. LA MULTIPLICATION DES PRIORITÉS	78
1. L'exemple de la précédente législature	78
2. Trop de priorités tuent les priorités.....	81
CHAPITRE IV : MAÎTRISER LES DÉFIS ECONOMIQUES ET BUDGÉTAIRES DE L'ÉLARGISSEMENT	86
I. LE CHOC ÉCONOMIQUE ET FISCAL DE L'ÉLARGISSEMENT	87
A. DES DISPARITÉS INÉDITES QUE TEMPÈRE UN POTENTIEL DE CROISSANCE.....	87
B. DES PERSPECTIVES DE CONVERGENCE LENTES ET INÉGALES	88
C. UN DUMPING FISCAL RÉVÉLATEUR DU MANQUE DE COMPÉTITIVITÉ DE LA FRANCE ET DES INSUFFISANCES DE LA COORDINATION ENTRE ETATS-MEMBRES	89
1. Une fiscalité des sociétés particulièrement attractive.....	89
2. Un risque budgétaire qui illustre les carences françaises	91
3. La nécessité d'une plus grande harmonisation des pratiques fiscales en Europe	92
4. Concrétiser la lutte contre les paradis fiscaux	93
II. UN CADRE BUDGÉTAIRE EUROPÉEN ENCORE MAÎTRISÉ JUSQU'EN 2006	93
A. LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2004-2006.....	93
B. LA PART DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ÉLARGISSEMENT D'ICI 2006.....	94
C. UN COÛT BUDGÉTAIRE ENCORE MODÉRÉ POUR LES QUINZE ET LA FRANCE EN PARTICULIER	95
D. L'IRRÉSISTIBLE ASCENSION DE LA CONTRIBUTION NETTE DE LA FRANCE.....	97
E. UN PROJET DE BUDGET 2005 PLUS FORTEMENT MARQUÉ PAR L'ÉLARGISSEMENT QUE LORS DES EXERCICES PRÉCÉDENTS.....	98
III. LES ENJEUX DES PROCHAINES PERSPECTIVES FINANCIÈRES POUR 2007-2013	99
A. UNE FORTE PRESSION À LA HAUSSE DU BUDGET COMMUNAUTAIRE	99
B. LES TROIS SCÉNARIIS D'ÉVOLUTION EN PRÉSENCE	100
1. Le scénario de la Commission européenne : un relèvement sans doute excessif des dépenses	100
2. La proposition des six plus gros contributeurs nets : 1 % du PNB communautaire	101
3. Un scénario alternatif à 1,1 % du PNB	102
C. DES ARBITRAGES DÉLICATS SUR LES DOMAINES D'INTERVENTION	103
1. La politique agricole commune	103
2. La politique régionale	104
3. Les autres domaines d'intervention	105
CHAPITRE V : ADAPTER LE PACTE DE STABILITÉ	106

I. LA MULTIPLICATION DES PROCÉDURES POUR DÉFICIT EXCESSIF	107
A. LA SITUATION DE LA FRANCE À LA FIN DE L'ANNÉE 2003	107
1. <i>La France en situation de déficit excessif</i>	107
2. <i>Les recommandations de la Commission au Conseil</i>	107
3. <i>L'absence de compétence liée du Conseil</i>	108
4. <i>Le renoncement de la Commission à proposer l'imposition de sanctions à la France</i>	108
5. <i>La recommandation de la Commission : mettre la France en demeure de mettre fin à son déficit excessif en 2005, et de réduire son déficit structurel de 1 point en 2004</i>	109
6. <i>Une recommandation qui imposait une réduction du déficit trop importante</i>	110
B. LA SUSPENSION DE LA PROCÉDURE PAR LE CONSEIL DU 25 NOVEMBRE 2003.....	110
1. <i>Le rejet des recommandations de la Commission</i>	110
2. <i>L'adoption de « conclusions »</i>	111
C. LA SAISINE PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES	113
1. <i>Une action qui porte uniquement sur la procédure</i>	114
2. <i>L'absence de véritable désaccord de fond</i>	114
3. <i>Selon la Commission, les recommandations antérieures aux « conclusions » du 25 novembre 2003 demeurent en vigueur</i>	115
4. <i>La décision de la Commission de saisir la CJCE était-elle opportune ?</i>	115
D. LE DÉCLENCHEMENT EN 2004 DE NEUF NOUVELLES PROCÉDURES POUR DÉFICIT EXCESSIF	116
1. <i>Onze Etats membres ont eu un déficit public supérieur à 3 % du PIB en 2003</i>	116
2. <i>Le déclenchement de neuf nouvelles procédures pour déficit excessif</i>	118
3. <i>La reconnaissance par la Commission européenne de « circonstances particulières » dans le cas des nouveaux Etats membres</i>	119
4. <i>Quand les nouveaux Etats membres adopteront-ils l'euro ?</i>	120
II. RÉFLEXIONS SUR LE PACTE DE STABILITÉ	126
A. LE PACTE DE STABILITÉ FAVORISE-T-IL LES « PETITS » PAYS PAR RAPPORT AUX « GRANDS » PAYS ?	126
1. <i>Les « petits » pays sont dans une situation budgétaire plus favorable que les « grands » pays</i>	127
2. <i>Un phénomène dont le caractère structurel demeure à démontrer</i>	128
B. QUELLES PERSPECTIVES DE RÉFORME DU PACTE DE STABILITÉ ?	133
1. <i>Le projet de traité constitutionnel réforme partiellement le pacte de stabilité</i>	133
2. <i>Les propositions présentées par la Commission européenne le 24 juin 2004</i>	139
CHAPITRE VI : ASSUMER UNE VRAIE STRATÉGIE BUDGÉTAIRE ET FISCALE	146
I. SUSCITER LA CONFIANCE GRÂCE À LA STABILISATION DES DÉPENSES PUBLIQUES	147
A. UN PLAN DE RELANCE QUI AFFICHE LA VOLONTÉ DE CROISSANCE DU GOUVERNEMENT.....	147
1. <i>Les mesures fiscales</i>	147
2. <i>Les mesures non fiscales</i>	148
B. LES COÛTS BUDGÉTAIRES ET L'IMPACT ÉCONOMIQUE.....	148
1. <i>Les mesures fiscales</i>	150

2. Les mesures non fiscales	151
C. UNE INITIATIVE À CONFORTER PAR D'AUTRES SIGNAUX POSITIFS	152
1. L'incitation au rapatriement des capitaux	152
2. Plus de flexibilité pour inciter au travail	155
II. REDONNER COHERENCE ET TRANSPARENCE AU SYSTÈME FISCAL POUR STIMULER LA CROISSANCE	158
A. REMETTRE EN CAUSE « L'EXCEPTION FISCALE » FRANÇAISE	159
1. La complexité du système fiscal : fatalité ou commodité ?	159
2. Vers un impôt personnel plus simple et plus neutre	160
B. EXPLORER DES PISTES DE RÉFORME À MOYEN TERME	165
1. Poursuivre la réhabilitation du travail et de l'initiative	165
2. Étudier une répartition plus équilibrée des prélèvements obligatoires	167
III. SE DOTER DE RÈGLES DURABLES DE SAGESSE BUDGÉTAIRE	169
A. DU BON USAGE DES BAISSÉS D'IMPÔTS	170
1. Des baisses d'impôt que l'on peut dans certains cas tolérer en période de croissance faible	170
2. Des baisses contestables en période de croissance économique forte	171
B. LES QUESTIONS DE MÉTHODE	172
1. Des idées intéressantes d'affectation des surplus de recettes	172
2. Les propositions de méthode de votre commission des finances	174
CHAPITRE VII : MODERNISER L'ÉTAT ET RÉDUIRE LE CHAMP DU SECTEUR PUBLIC	176
I. MAÎTRISER LES EFFECTIFS DES AGENTS PUBLICS	177
A. LES ENJEUX FINANCIERS DU CHOC DÉMOGRAPHIQUE EN COURS	177
1. Les risques inflationnistes	177
2. Les marges de manœuvre	178
B. LES PERSPECTIVES DE RÉDUCTION DES EFFECTIFS	179
1. Des efforts limités jusqu'à présent	179
2. Les voies d'un réel dégonflement des effectifs	181
II. DYNAMISER LA GESTION DE L'ÉTAT	183
A. LE DÉPLACEMENT DE LA LIGNE DE PARTAGE ENTRE LE PUBLIC ET LE PRIVÉ	183
1. Les partenariats public-privé : 5 milliards d'euros par an ?	183
2. L'externalisation complète ou partielle de certaines fonctions	185
B. LES LEÇONS À TIRER DE LA GESTION DES ENTREPRISES	186
1. La gestion immobilière	186
2. La modernisation de la fonction « achat »	188
III. ADAPTER LE SECTEUR PUBLIC ET ACCÉLERER LES CESSIIONS D'ACTIFS	189
A. UNE RÉFORME INÉLUCTABLE	189
1. De puissants moteurs de changement	189

2. <i>Un aggiornamento des entreprises publiques ?</i>	190
B. LA NÉCESSAIRE RELANCE DES CESSIIONS D'ACTIFS PUBLICS	190
1. <i>Les cessions d'actifs publics 1997-2003</i>	191
2. <i>Un potentiel de mise sur le marché de plus de 100 milliards d'euros</i>	191
CHAPITRE VIII : UTILISER LA LOI ORGANIQUE COMME LEVIER DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT	194
I. LES PROGRÈS DE LA NOUVELLE ARCHITECTURE DU BUDGET DE L'ÉTAT	195
A. LA CRÉATION DE NOUVELLES MISSIONS RENFORCE LE CARACTÈRE INTERMINISTÉRIEL DE CERTAINES POLITIQUES PUBLIQUES	195
1. <i>L'identification de deux nouvelles missions interministérielles</i>	195
2. <i>La création de trois nouvelles missions ministérielles traduisant la cohérence de l'action publique</i>	197
3. <i>Les missions mono-programmes constituent désormais l'exception</i>	198
B. L'AUGMENTATION DU NOMBRE DE PROGRAMMES TRADUIT UN MEILLEUR RESPECT DES COMPÉTENCES DU PARLEMENT	198
1. <i>La scission du programme « Agriculture, pêche et territoires ruraux » de la mission « Agriculture, pêche et affaires rurales »</i>	198
2. <i>Les modifications de nomenclature des missions relatives à l'enseignement et à la recherche</i>	199
3. <i>Des arbitrages en retrait par rapport aux propositions du Sénat pour les missions « Défense » et « Gestion et contrôle des finances publiques »</i>	199
4. <i>L'identification des crédits relevant de la fonction publique et de la réforme de l'Etat</i>	200
5. <i>Les programmes de la mission « Transports »</i>	200
6. <i>De nouveaux programmes pour les missions hors budget général de l'Etat</i>	200
C. DES AMÉNAGEMENTS DE NOMENCLATURE AU NIVEAU DES ACTIONS REPRENNENT CERTAINES PROPOSITIONS DU SÉNAT	201
1. <i>L'identification d'actions spécifiques au sein de certains programmes</i>	201
2. <i>Des changements de nomenclature concernant les programmes supports</i>	201
II. LA DÉFINITION DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS DE PERFORMANCE, CONDITION D'ÉMERGENCE D'UNE CULTURE DE RÉSULTATS	202
A. UNE MÉTHODE FONDÉE SUR LA DÉFINITION PRÉALABLE DES OBJECTIFS STRATÉGIQUES	203
1. <i>Une stratégie de définition initiale des objectifs recherchés</i>	203
2. <i>L'élaboration des indicateurs traduisant les objectifs à atteindre</i>	204
3. <i>Le suivi et le contrôle par le Parlement : les projets et les rapports annuels de performance</i>	204
B. DE NOUVELLES RESPONSABILITÉS POUR UN PILOTAGE EFFICACE RÉPONDANT AUX OBJECTIFS DÉFINIS	205
1. <i>La mise en œuvre des objectifs opérationnels par les responsables de budget opérationnel de programme</i>	205
2. <i>Le dialogue de gestion et la formation de l'ensemble des acteurs impliqués dans la réforme budgétaire</i>	206

CHAPITRE IX : CONFORTER L'EXCÉDENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES	208
I. UNE CONTRIBUTION POSITIVE DES COLLECTIVITÉS LOCALES AU SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES MENACÉE PAR LA CROISSANCE DE LEURS CHARGES ?	208
A. LES COLLECTIVITÉS LOCALES CONTRIBUENT À LA RÉDUCTION DE LA DETTE PUBLIQUE	208
1. <i>Les explications d'un solde positif depuis 1996</i>	208
2. <i>Une part décroissante dans la dette publique</i>	209
3. <i>La dégradation en 2003 : épiphénomène ou nouvelle tendance ?</i>	210
B. L'ACCROISSEMENT DE LA FISCALITÉ DIRECTE LOCALE : UNE ATTITUDE RESPONSABLE POUR FAIRE FACE AUX CHARGES TRANSFÉRÉES	211
1. <i>Les communes et les groupements</i>	211
2. <i>Les départements</i>	212
3. <i>Les régions</i>	213
C. VERS UN « PACTE DE STABILITÉ INTERNE » ?	214
II. METTRE À PROFIT L'ANNÉE POUR APAISER LES CRAINTES DES ÉLUS LOCAUX ET CRÉER LES CONDITIONS D'UN DÉBAT SEREIN	215
A. LA MISE EN PLACE DU RMI/RMA : DES DIFFICULTÉS À VENIR ?	215
B. LE REMPLACEMENT DE LA TAXE PROFESSIONNELLE : NE PAS DISTENDRE LE LIEN ENTRE LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE	217
C. LA PLACE DES RESSOURCES PROPRES DANS LES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN DÉBAT	218
CHAPITRE X : METTRE EN ŒUVRE LA RÉFORME STRUCTURELLE DES COMPTES SOCIAUX	222
I. LA DÉTÉRIORATION PERSISTANTE DES COMPTES SOCIAUX	222
A. L'ÉCART STRUCTUREL ENTRE CROISSANCE DES PRODUITS ET CROISSANCE DES CHARGES À L'ORIGINE DE LA DÉGRADATION DES COMPTES SOCIAUX	222
1. <i>Une moindre progression des recettes en 2003</i>	224
2. <i>Une croissance des charges supérieure de près de trois points à celle des produits en 2003</i>	224
B. POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS DIX ANS, L'ENSEMBLE DES BRANCHES DU RÉGIME GÉNÉRAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE DÉFICITAIRES EN 2004	225
1. <i>L'impassé du déficit de la branche maladie</i>	226
2. <i>Les trois autres branches de la sécurité sociale également déficitaires en 2004</i>	230
3. <i>Un solde de trésorerie inquiétant</i>	232

C. LES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE CONTRIBUENT MAJORITAIREMENT À L'AUGMENTATION DU DÉFICIT PUBLIC EN 2003	234
II. LA VOIE DES RÉFORMES	237
A. LA RÉFORME DES RETRAITES	237
B. LA RÉFORME DE L'ASSURANCE MALADIE	238
EXAMEN EN COMMISSION	242

INTRODUCTION

Au moment où journaux et organismes de conjoncture se font porteurs de bonnes nouvelles en annonçant pour 2004 une croissance supérieure aux prévisions, il est difficile de tenir un discours alarmiste sur l'état de nos finances publiques.

Et pourtant, **la France reste « en état d'urgence financière »** pour reprendre le titre du rapport d'information de votre commission des finances sur l'exécution du budget 2003.

La formule n'est pas excessive à en juger par les analyses de la Cour des comptes dans le rapport préliminaire transmis à votre commission des finances en application de l'article 58-3 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances¹, mais aussi par celle de l'INSEE qui, dans un rapport récent, estimait dans un style diplomatique que l'on ne pouvait « *écarter le risque de devoir procéder à un ajustement important* ».

Une embellie économique encore fragile

La situation reste d'ailleurs d'autant plus préoccupante que **l'embellie économique** constatée récemment par le G7, **reste fragile**. Certes, la nouvelle « usine du monde » que constitue l'Asie, tourne à plein régime, tandis que les Etats-Unis connaissent toujours une croissance relativement rapide, bien qu'en léger fléchissement.

Mais **une série de menaces pèse sur la croissance**. A commencer par le prix du pétrole qui en juin 2004 bat de nouveaux records à près de 33 dollars le baril, compte tenu, notamment, de la crise du Moyen-Orient. L'évolution des taux d'intérêts fait peser un autre risque, si ce n'est sur la croissance, du moins sur l'équilibre des finances publiques. Le miracle de l'année 2003, qui a vu une baisse du taux de refinancement des emprunts d'Etat va sans doute prendre fin, et les quelque 500 millions d'euros économisés en 2003 vont peut-être, au contraire, venir s'ajouter aux prévisions actuelles. Un autre aléa est à trouver avec l'évolution du dollar, sans que l'on

¹Article 58 : «La mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte notamment :[.....]

3° Le dépôt d'un rapport préliminaire conjoint au dépôt du rapport mentionné à l'article 48 relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur;»

sache si l'euro va à nouveau s'apprécier, au risque de pénaliser nos exportations, ou s'il va, au contraire, baisser, ce qui pourrait accentuer les pressions inflationnistes liées à la hausse du prix du baril de pétrole.

Enfin, l'économie mondiale reste sujette à une **incertitude plus générale sur une éventuelle reprise de l'inflation**. Toute la question est de savoir dans quelle mesure le choc pétrolier que nous sommes en train de connaître va, ou non, déclencher un processus inflationniste autoentretenu, et susciter, ou non, une réaction des autorités monétaires. La Banque centrale européenne se trouverait placée devant un dilemme difficile : soit elle maintient ses taux ce qui pourrait faciliter la reprise de l'inflation, soit elle les augmente au risque d'étouffer une reprise encore bien timide sur le continent européen.

En tout état de cause, **le retour de la croissance ne devrait pas, à lui seul, suffire à écarter les risques de crise financière**. Tout au plus pourrait-il, s'il est convenablement géré, faciliter pour la France le respect d'obligations européennes issues du pacte de stabilité et de croissance considérées, il y a peu de temps encore, comme hors d'atteinte.

Aujourd'hui, la France est en mesure de respecter ses engagements européens à condition qu'elle fasse les efforts qui s'imposent étant donné la gravité de la situation.

La vérité des finances publiques

Il faut tenir un langage de vérité sur les finances de l'Etat. Cacher aux Français la gravité de la situation, c'est retarder la prise de conscience de l'urgence de mesures de redressement.

Une bonne partie du présent rapport d'information de votre commission des finances consiste précisément en un constat sans complaisance.

On y rappelle que **depuis presque 30 ans, la France n'a pas connu d'équilibre budgétaire**. Si l'on excepte les premières années qui ont suivi le premier choc pétrolier pendant lesquelles il a bien fallu se donner un peu de temps pour absorber un bouleversement économique sans précédent, le reste de la période est largement caractérisé par des politiques budgétaires pro-cycliques, qui ont consisté, en phase haute, en des baisses d'impôts non financées et en la création de dépenses nouvelles. Conséquence : **en 20 ans, la dette publique a triplé en pourcentage du produit intérieur brut**.

Cette évolution révèle une **préférence collective pour la dépense publique** qui nous distingue très largement de nos principaux partenaires. Avec un taux de prélèvements obligatoires de 53,6 % du PIB, la France se

place désormais très près des « champions de la catégorie » que sont les pays scandinaves, le consensus en moins.

Tout récemment encore, force est de constater que le précédent gouvernement a gaspillé les fruits de la croissance : au lieu de profiter de la phase de haute conjoncture des années pendant lesquelles il était aux affaires, il a préféré ne réduire que faiblement le déficit structurel de la France et cumuler une hausse substantielle des dépenses et une augmentation conséquente des emplois publics avec des baisses d'impôts non financées. Cette ère de facilité touche aujourd'hui à sa fin.

Des efforts de stabilisation financière

Le moment est donc venu de faire, à court terme, des efforts de stabilisation, à tous les niveaux de nos finances publiques :

Premièrement, **l'effort de stabilisation des dépenses doit être poursuivi.** Le précédent gouvernement, sous l'impulsion de M. Francis Mer, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et de M. Alain Lambert, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, était parvenu à maîtriser la dépense au niveau exact voté par le Parlement. Cette politique a été maintenue pour l'exercice 2004 et devrait l'être pour le prochain exercice, à en juger par les principes affirmés dans le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques pour 2005. On ne peut que se féliciter du maintien d'une telle norme de dépenses en dépit d'une conjoncture parfois défavorable.

Deuxièmement, **un effort de stabilisation des recettes est indispensable.** En d'autres termes, il faut, provisoirement, suspendre la politique de diminution des prélèvements obligatoires tant que les finances publiques du pays ne seront pas rétablies. A cet égard, **il faut éviter désormais de céder à la tentation**, toujours renaissante, quelle que soit la sensibilité du gouvernement en place, **de décider des baisses d'impôt non financées.** Votre commission des finances ne peut que se rallier à l'idée d'interruption, on espère provisoire, de la baisse des impôts sur le revenu, qui, si elle était bien nécessaire pour donner le signal d'une inversion de tendance, doit maintenant être suspendue jusqu'à des jours meilleurs.

Troisièmement, **un effort de stabilisation financière** doit se traduire par la volonté de tout faire **pour enrayer la spirale infernale de la dette.** La France vient de dépasser deux caps symboliques : un ratio dette/PIB de 60 % et un stock d'endettement de 1.000 milliards d'euros.

Certes, notre pays reste encore à des taux d'endettement sensiblement inférieurs à ceux de certains de nos partenaires de l'Union européenne, mais ce qui compte c'est la dynamique de la dette.

Or, notamment parce que nous ne sommes pas capables de rétablir un excédent primaire, nous sommes face à une dette croissante, dont le montant devrait s'accroître plus vite avec la fin de la période de baisse des taux d'intérêt que nous avons connue en 2004 et qui s'est traduite par de substantielles économies budgétaires.

A cela s'ajoute « l'épée de Damoclès » que constitue l'apparition **probable de nouveaux engagements hors-bilan**. Telle sera notamment la conséquence de l'introduction de nouvelles normes comptables internationales pour les entreprises publiques. En outre, il ne faut pas oublier que le respect des règles posées par le pacte de stabilité et de croissance tiendra davantage au rééquilibrage des comptes sociaux que des finances de l'Etat ou des collectivités territoriales.

A cet égard, votre commission des finances se réserve le droit, au nom de la cohérence globale des comptes publics, de veiller à ce que le plan de redressement des comptes sociaux et notamment de l'assurance maladie s'effectue sur des bases sincères et que les prévisions d'économies annoncées soient évaluées de façon réaliste.

En ce qui concerne la situation des finances des collectivités territoriales, votre commission des finances, si elle reste favorable à une approche consolidée des prélèvements obligatoires, tient à souligner que le « pacte de stabilité interne » évoqué dans le rapport du gouvernement en vue du débat sur les orientations budgétaires pour 2005, méconnaît la dynamique des dépenses transférées et donc la nécessité pour les collectivités territoriales d'augmenter leurs prélèvements.

Stimuler la croissance à court terme

Il résulte de cet état des lieux que le gouvernement ne dispose que de faibles marges de manœuvre à court terme. Celles-ci lui ont paru suffisantes pour déposer simultanément son rapport précité sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques pour 2005 et un projet de loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement que le Sénat aurait dû discuter initialement, comme l'Assemblée nationale, dans la foulée du débat d'orientation. Les deux initiatives sont complémentaires. On soulignera simplement dans le cadre du présent rapport, que l'objectif de ce texte est, indépendamment des masses budgétaires en jeu, qui sont nécessairement limitées, l'occasion, pour le gouvernement, de manifester sa volonté de stimuler la consommation et donc la croissance et l'emploi.

A moyen terme, le gouvernement doit poursuivre sa politique tendant à faire sauter les verrous qui freinent le dynamisme de l'économie française. En attendant les conclusions, qui devraient être remises à l'automne prochain, de la commission présidée par M. Michel Camdessus, ancien directeur général

du fonds monétaire international, votre commission des finances s'est efforcée, dans le présent rapport d'information, d'évoquer certaines des pistes les plus prometteuses pour éliminer les freins au dynamisme de l'économie.

Pour trouver des marges de manœuvre à moyen terme et stimuler la croissance, votre commission des finances propose au gouvernement de porter son attention à trois niveaux.

Moderniser l'Etat et le secteur public

Un premier niveau est celui de la **réforme de l'administration**. Dans le sillage de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, il convient de favoriser la **diffusion d'une culture de résultats** au sein de l'administration, gage d'efficacité et de gains de productivité qui devraient permettre la nécessaire réduction des effectifs de la fonction publique. Avec le départ à la retraite des générations du baby-boom, s'ouvre une fenêtre historique, permettant à l'administration française de s'adapter à un contexte économique et social caractérisé par l'usage intensif des nouvelles technologies ainsi que par une place accrue de l'initiative privée. Votre commission des finances invitera les ministères à tirer les conséquences de cette évolution qui doit permettre l'affectation de moyens nouveaux aux secteurs jugés prioritaires.

Votre commission des finances attire à cet égard l'attention du gouvernement sur la nécessité de **ne pas empiler les priorités**. Tous les secteurs ne peuvent pas, pour l'ensemble de leurs activités, être prioritaires, quel que soit le caractère essentiel de leur mission de service public. **Il convient que**, sur le plan des effectifs, comme d'ailleurs sur le plan des dotations budgétaires, **les différents ministères et organismes publics trouvent d'abord en eux-mêmes, par des redéploiements, les moyens de faire face à leurs nouvelles missions**.

Un deuxième niveau, dont l'importance n'est pas négligeable du point de vue de la croissance à moyen terme, est constitué par l'adaptation du secteur public et la **poursuite des cessions d'actifs**. Pour donner suite et appliquer les règles posées par la Commission européenne mais aussi, plus généralement, pour permettre de dynamiser des secteurs trop longtemps protégés et dégager ainsi des gains de productivité susceptibles de bénéficier à tous, il convient d'ouvrir à la concurrence les secteurs actuellement réglementés et de procéder, dès lors que les conditions du marché le permettent, à un maximum de cessions d'actifs.

Adapter notre système fiscal

Un troisième et dernier niveau à envisager est **l'adaptation de notre système fiscal pour lui permettre d'être plus simple et plus neutre pour**

favoriser l'initiative. Le temps est venu des réformes de structure et non plus simplement des allègements à régime constant.

Un chantier est en cours avec la réforme, particulièrement complexe, de la taxe professionnelle ; d'autres devraient être ouverts de façon cohérente pour l'impôt sur le revenu et les impôts sur le capital. Notamment dans ce dernier cas, il convient de ne plus se contenter de mesures ponctuelles, aussi nécessaires et bienvenues soient-elles, mais de s'orienter vers une remise à plat du régime d'ensemble tenant compte notamment de l'érosion monétaire et des changements de société. Ceci est vrai pour les droits de mutation mais également pour l'impôt de solidarité sur la fortune, dont on connaît les effets dévastateurs du point de vue de l'attractivité du territoire national.

Un cas particulier doit être traité, celui des « niches fiscales », dont le Conseil des impôts a souligné le coût pour les finances publiques, 50 milliards d'euros, et suggéré qu'elles soient réexaminées, idée que le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a reprise dans sa conférence de presse du 4 mai dernier. Votre commission des finances souscrit à cet objectif mais s'interroge sur la méthode adoptée en se demandant s'il ne vaut pas mieux **s'attaquer radicalement à l'ensemble des niches fiscales** plutôt que de chercher à les éliminer une par une avec toutes les difficultés dont une telle méthode s'accompagne.

Les questions de méthode budgétaire

Enfin, ce rapport d'information est l'occasion pour votre commission des finances de présenter au Sénat la façon dont le gouvernement a tenu compte de ses observations relatives à la **nouvelle maquette budgétaire**, prévue pour l'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Des avancées importantes ont pu être constatées, notamment avec la création d'une mission interministérielle sécurité, associant police et gendarmerie, ainsi qu'avec un traitement plus lisible des responsabilités de l'Etat en matière d'aménagement du territoire.

Mais il subsiste des zones d'ombre et votre rapporteur général forme le vœu que, d'ici à l'entrée en vigueur effective de la loi organique du 1^{er} août 2001, c'est-à-dire à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2006, soit même au cours des toutes premières années d'application qui devraient constituer naturellement une période de rodage, cette maquette évolue notamment pour réduire la taille de certains « méga programmes », qui risqueraient de devenir des formes de « boîtes noires budgétaires », soustraites, de fait, à un contrôle parlementaire.

Pour conclure cet exposé liminaire, votre commission des finances tient à insister sur des **questions de méthode budgétaire**. Le rétablissement de nos finances publiques passe par l'adoption d'une discipline, notamment pour en finir avec cette préférence pour la dépense publique qui caractérise la

France et qui constitue un handicap pour notre pays dans la concurrence internationale et donc du point de vue de la préservation de l'emploi et de son niveau de vie.

Le présent rapport d'information passe en revue un certain nombre de propositions consistant soit à essayer de prohiber les baisses d'impôts non financées par des réductions de dépense, soit à fixer des règles d'affectation des surplus de recettes dégagés au cours de l'exécution budgétaire. Le gouvernement envisage dans son rapport l'adoption d'une loi organique instituant une règle tendant à réserver les deux tiers de ce surplus au désendettement de l'Etat. La piste est intéressante mais elle mérite d'être complétée par la mise au point d'une forme de « **principe de précaution budgétaire** » tendant à établir les prévisions d'équilibre sur la base d'anticipations prudentes, en particulier en matière de recettes.

C'est dans cette direction que votre commission des finances vous propose de poursuivre la réflexion pour considérer que le gouvernement devrait, dans ses hypothèses, faire plus de place à l'expertise extérieure, même si on ne pourra jamais lui retirer la possibilité de faire preuve d'un certain volontarisme.

CHAPITRE PREMIER : CHRONIQUE D'UNE CROISSANCE ANNONCÉE

Lors d'un déplacement à Dublin, le Premier ministre a déclaré, le 24 mai 2004, que, du fait de la forte reprise de l'économie enregistrée au premier trimestre 2004, la prévision de croissance du PIB associée au projet de loi de finances pour 2004, de **1,7 %**, avait « *toutes les chances d'être dépassée* ». Le 19 juin 2004, il a ajouté, devant le centre des jeunes dirigeants, qu'elle serait « *très largement au-dessus de 1,7 %* ».

Ces considérations sont pleinement justifiées. En effet, le dernier consensus des conjoncturistes¹ est de **2,1 %**, et l'INSEE, dans sa note de conjoncture de juin 2004, prévoit une croissance de **2,3 %**.

La prévision de croissance pour **2004** présentée par le gouvernement dans le cadre du présent débat d'orientation budgétaire, a pourtant été maintenue **inchangée**, à **1,7 %**. En effet, comme cela est habituellement le cas, le débat d'orientation budgétaire s'effectue sur la base des prévisions présentées par le gouvernement au mois de mars.

La prévision de croissance pour **2005** présentée par le gouvernement, de **2,5 %**, est en revanche **nettement supérieure** au consensus des conjoncturistes, de 2,1 %.

I. UNE PRÉVISION PRUDENTE POUR 2004 ET VOLONTARISTE POUR 2005 ?

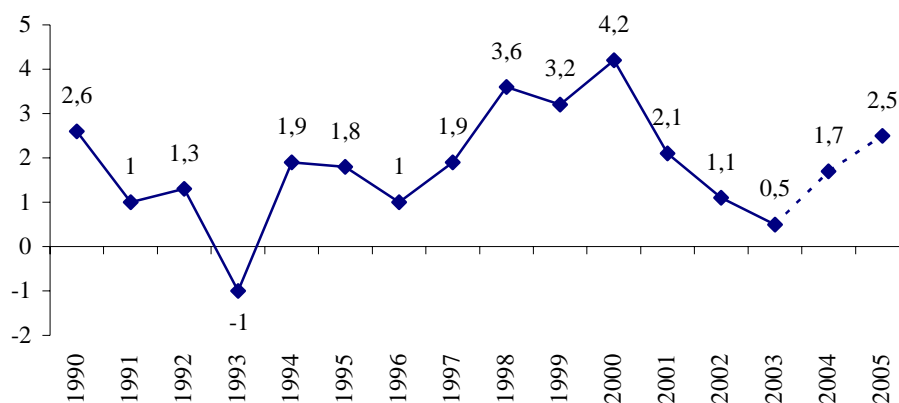
A. VUE D'ENSEMBLE DES PRÉVISIONS DU GOUVERNEMENT

Selon le rapport du gouvernement en vue du débat d'orientation budgétaire, la croissance du PIB serait de **1,7 %** en 2004 et **2,5 %** en 2005, comme l'indique le graphique ci-après.

¹ *Consensus Forecasts, 14 juin 2004.*

Croissance du PIB

(croissance en moyenne annuelle, en %)



Source : INSEE ; prévisions du gouvernement pour 2004 et 2005

1. Le ralentissement de la croissance depuis 2001

Le ralentissement observé à partir de 2001 provient de l'affaiblissement successif des différents « moteurs » de la croissance :

- la contribution du commerce extérieur à la croissance est en règle générale faible ou négative depuis 1998 ;
- la contribution des investissements est faible depuis 2001 (de 1,2 point de PIB de 1998 à 2000, elle a été négative en 2002 et 2003) ;
- en conséquence, en 2002 la contribution à la croissance de la consommation des ménages a diminué à son tour.

2. Une reprise attendue pour 2004 et 2005 par suite de l'accélération de la consommation des ménages

Ces « moteurs » devraient redémarrer en 2004 et 2005 :

- la contribution à la croissance de la consommation des ménages, qui a augmenté en 2003 pour atteindre 0,9 point, poursuivrait son augmentation, atteignant 1,3 point en 2005 ;

- en conséquence, la contribution des investissements augmenterait en 2004 et 2005, pour atteindre 0,6 point de PIB en 2005 ;

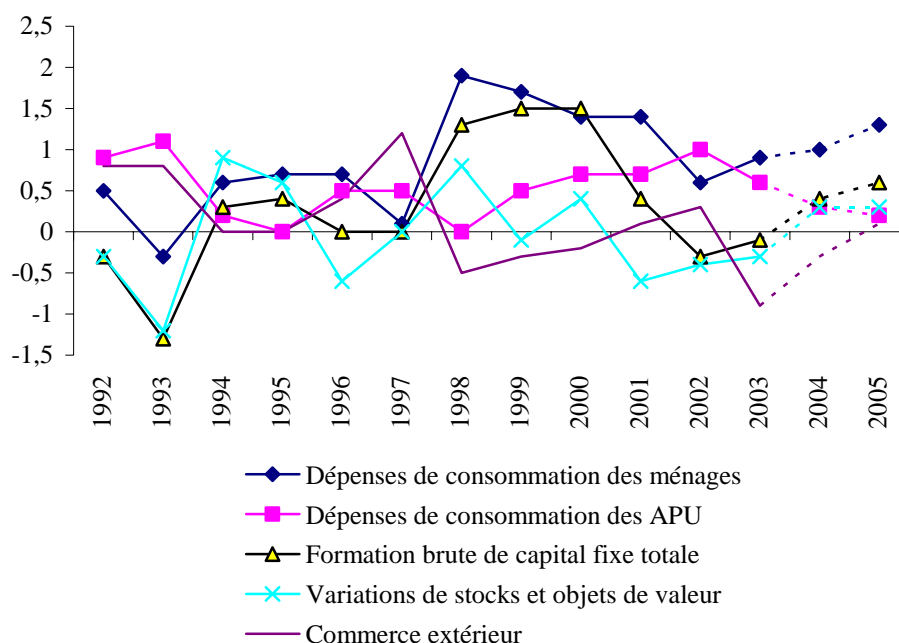
- par ailleurs, la contribution du commerce extérieur à la croissance, encore négative en 2004, deviendrait légèrement positive en 2005.

La reprise de l'activité reposerait donc sur celle de la consommation des ménages, ce qui rend d'autant plus pertinent le plan de soutien de la consommation des ménages proposé par le gouvernement.

Ces évolutions permettraient de compenser la diminution de la contribution de la consommation des administrations publiques, qui passerait de 1 point de PIB en 2002 à 0,2 point de PIB en 2005.

Contributions à la croissance du PIB

(croissance en moyenne annuelle, en %)



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Perspectives économiques 2004-2005, mars 2004

B. UNE PRÉVISION DE CROISSANCE POUR 2004 PLUTÔT PESSIMISTE

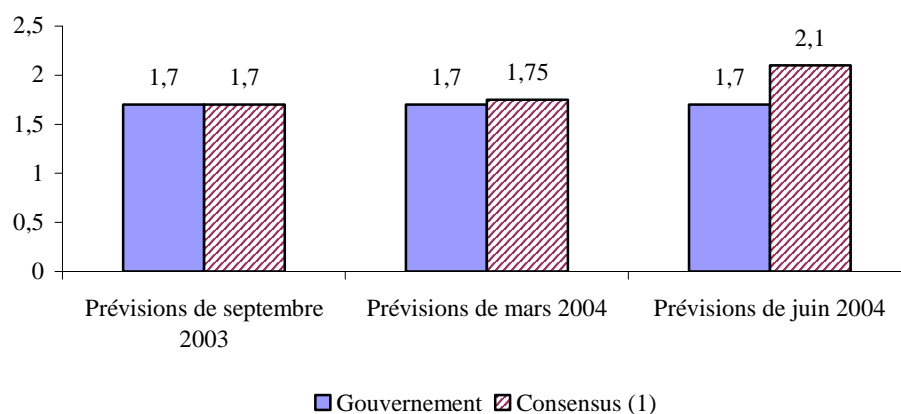
1. Une prévision de croissance inchangée

Les prévisions de croissance du PIB pour **2004** faites par les **conjoncturistes** ont été revues à la hausse depuis l'automne 2003, passant de 1,7 % à **2,1 %**. Par ailleurs, dans sa note de conjoncture de juin 2004, l'**INSEE** prévoit une croissance de **2,3 %**.

Le **gouvernement** a cependant décidé de maintenir sa prévision de croissance **inchangée**, à **1,7 %**.

Prévisions de croissance du PIB pour 2004

(croissance en moyenne annuelle, en %)



(1) Conférence économique de la Nation (septembre 2003 et mars 2004), Consensus Forecasts (juin 2004)

Sources : projet de loi de finances pour 2004 ; conférence économique de la Nation ; Consensus Forecasts

2. La reprise de la consommation des ménages

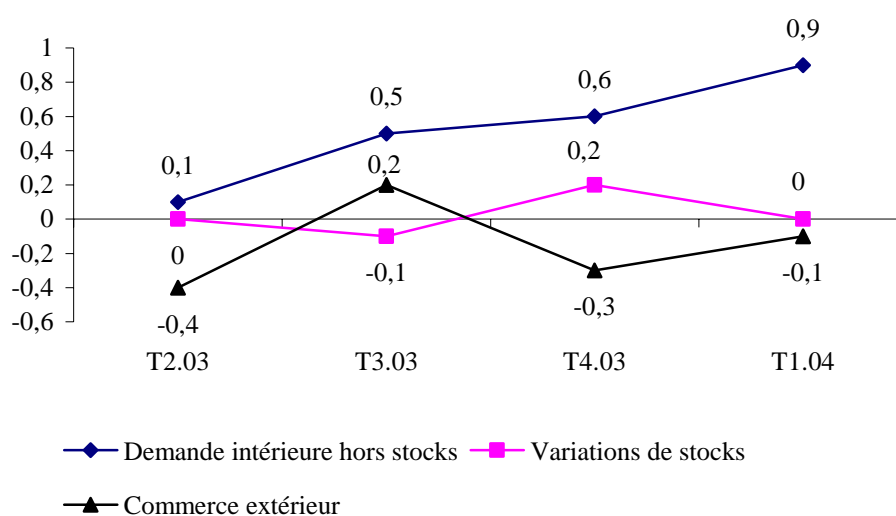
Comme cela a été indiqué, le Premier ministre a déclaré à plusieurs reprises que la croissance du PIB en 2004 serait supérieure à la prévision du gouvernement, de 1,7 %.

En effet, la prévision de croissance du PIB au premier trimestre 2004, de 0,8 %, a été nettement supérieure aux prévisions (0,5 % selon la dernière prévision de l'INSEE).

La forte croissance du PIB au premier trimestre 2004 provient de celle de la demande intérieure, comme l'indique le graphique ci-après.

Contributions à la croissance du PIB

(en points de PIB)



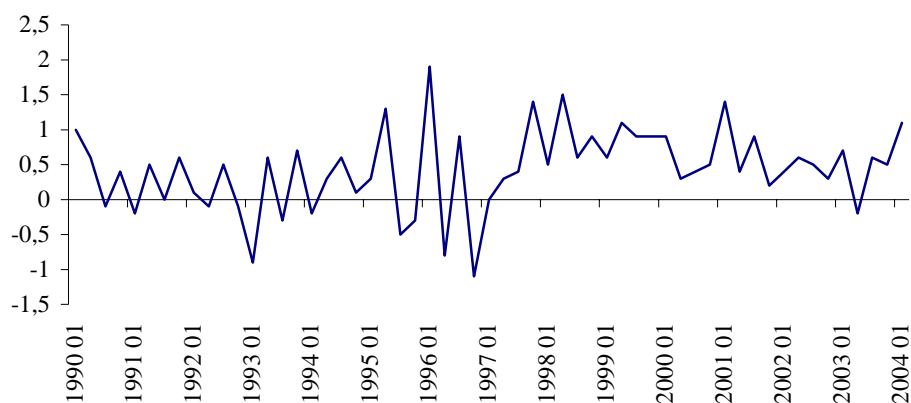
Source : INSEE

Plus précisément, c'est l'augmentation de la **consommation des ménages** qui explique la forte croissance. Selon l'INSEE, la contribution de la demande intérieure hors stocks à la croissance du PIB provient exclusivement de celle des dépenses de consommation des ménages.

La croissance de la consommation des ménages au premier trimestre 2004 se situe à un taux historiquement élevé, comme l'indique le graphique ci-après.

La croissance de la consommation des ménages

(croissance de trimestre à trimestre, en %)



Source : INSEE

C. UNE PRÉVISION DE CROISSANCE RELATIVEMENT OPTIMISTE POUR 2005 ?

1. Une prévision gouvernementale supérieure au consensus

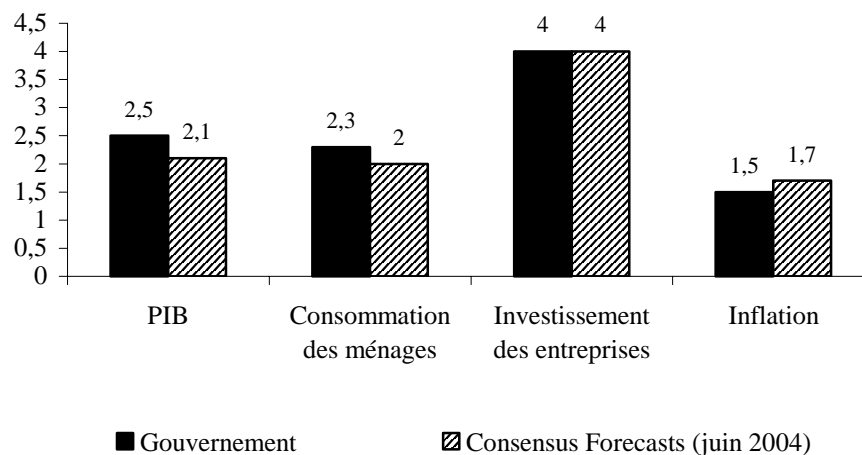
La prévision de croissance du gouvernement pour **2005**, de **2,5 %**, est **supérieure au consensus** des conjoncturistes, de 2,1 %.

a) La consommation des ménages

Cet écart correspond en particulier à des prévisions légèrement plus volontaristes en matière de **consommation des ménages**, comme l'indique le graphique ci-après.

Principales prévisions économiques pour 2005

(croissance par rapport à 2004, en %)



Source : prévisions du gouvernement ; Consensus Forecasts

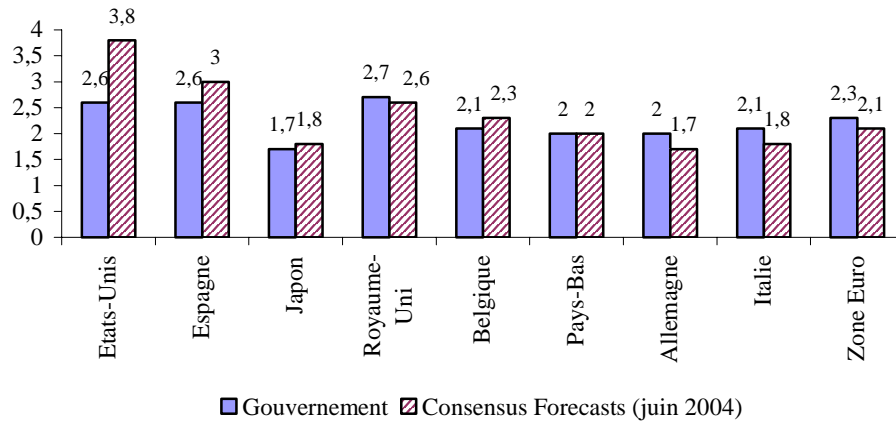
b) La croissance de la zone euro

Cet optimisme s'explique également par celui de la prévision de contribution du **commerce extérieur** à la croissance du PIB. Ainsi, alors que le gouvernement prévoit qu'en 2005 cette contribution serait de 0,1 point, les conjoncturistes réunis en mars 2004 au sein de la commission économique de la Nation estimaient cette contribution à - 0,2 point.

Cet écart provient de celui des prévisions de croissance des principaux partenaires de la France. Si le gouvernement prévoit une croissance du PIB des Etats-Unis moins élevée que le consensus des conjoncturistes (2,6 %, contre 3,8 %), sa prévision de croissance de la zone euro est supérieure de 0,3 point à celui-ci (2,3 % contre 2 %), du fait en particulier de prévisions plus optimistes dans le cas de **l'Italie** et de **l'Allemagne**.

La croissance du PIB des principaux partenaires de la France en 2005

(croissance par rapport à 2004, en %)



Sources : prévisions du gouvernement ; Consensus Forecasts

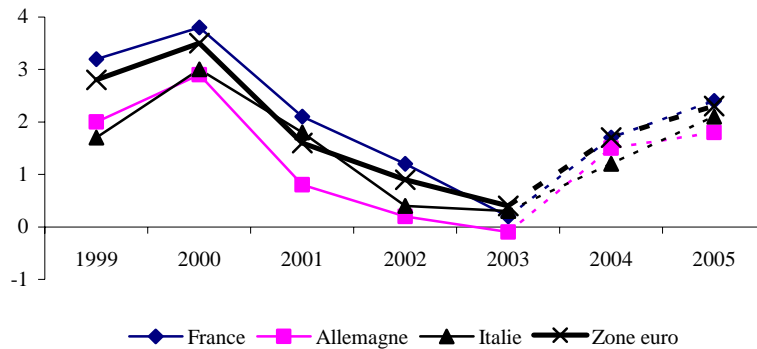
Les prévisions de croissance du gouvernement pour l'Allemagne et l'Italie ont d'autant plus de risque de se révéler optimistes que ces deux pays connaissent depuis plusieurs années une croissance structurelle particulièrement faible.

Situation économique comparée de la France, de l'Allemagne et de l'Italie

Depuis 1999, la croissance du PIB de la France a été analogue à celle de la zone euro. En revanche, celle de l'Allemagne et de l'Italie lui a été inférieure, la croissance de l'Allemagne ayant été de -0,1 % en 2003, comme l'indique le graphique ci-après.

La croissance du PIB de la France, de l'Allemagne, de l'Italie et de la zone euro

(croissance annuelle, en %)

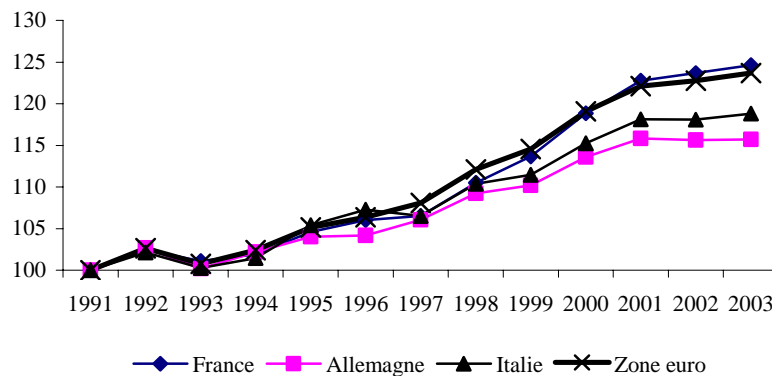


Source : Commission européenne

Ainsi, avec une base 100 en 1991, le PIB de la zone euro et de la France était de l'ordre de 125 en 2003, contre 120 pour l'Italie et 115 pour l'Allemagne.

Evolution du PIB de la France, de l'Allemagne, de l'Italie et de la zone euro

(1991 = base 100)

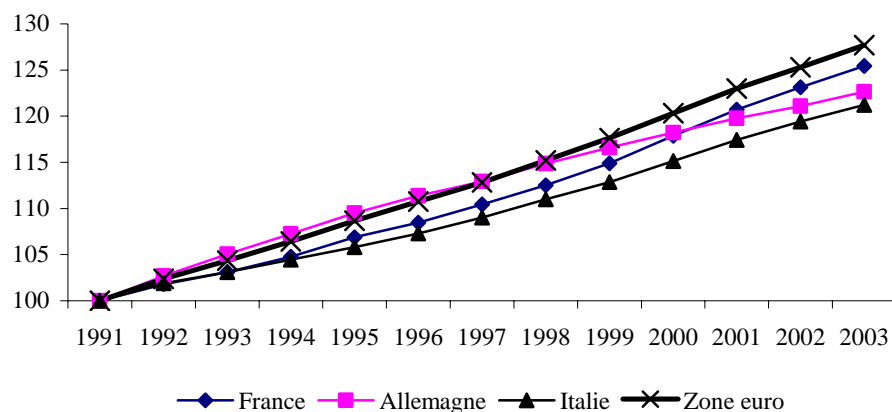


Source : OCDE

Cette moindre croissance obéit à des causes essentiellement structurelles : toujours avec une base 100 en 1991, le PIB potentiel, évalué par la Commission européenne, aurait été en 2003 de 125 en France et dans la zone euro, et de 120 en Allemagne et en Italie, comme l'indique le graphique ci-après.

Evolution du PIB potentiel de la France, de l'Allemagne, de l'Italie et de la zone euro

(1991 = base 100)



Source : Commission européenne

Dans le cas de l'Italie, la croissance potentielle est de l'ordre de seulement 1,5 % par an depuis le début des années 1990, contre environ 2 % pour la zone euro. De même, la croissance potentielle de l'économie allemande, de l'ordre de 2 % jusqu'en 1999, serait depuis tombée à environ 1,5 %.

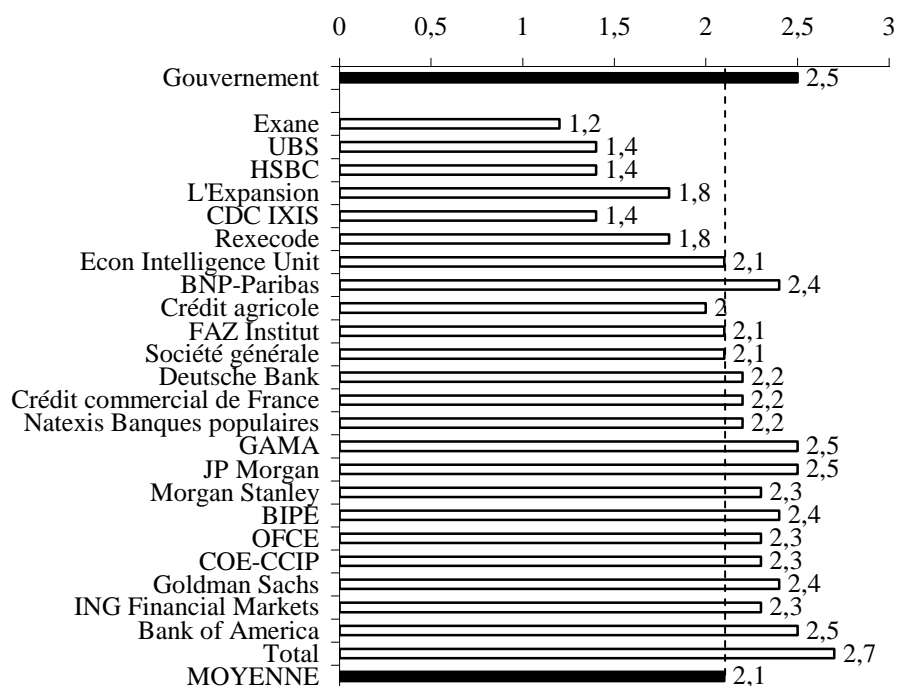
Cette faible croissance potentielle de l'Allemagne et de l'Italie provient en particulier d'une démographie moins favorable que dans le reste de la zone euro, et d'un manque de flexibilité du marché du travail. En effet, les réformes du marché du travail y ont été moins marquées dans les années 1990 que dans le reste de la zone euro.

2. Un éventail de taux de croissance anticipés particulièrement large

La prévision de croissance du gouvernement pour 2005 se situe donc en haut de la fourchette des prévisions. Par ailleurs, l'éventail des prévisions est assez large, comme l'indique le graphique ci-après.

Les prévisions de croissance du PIB pour 2005

(croissance par rapport à 2004, en %)



Sources : gouvernement ; Consensus Forecasts, juin 2004

Ainsi, les prévisions de croissance pour 2005 vont de 1,2 % pour Exane à 2,7 % pour Total.

Cet écart provient en particulier de l'interprétation que l'on fait de la reprise actuelle de la consommation des ménages.

Le scénario du gouvernement repose sur l'idée que cette reprise serait durable, et se diffuserait à l'ensemble de l'économie.

Certains économistes considèrent en revanche que la forte croissance de la consommation des ménages enregistrée au premier trimestre 2004 est un phénomène passager.

D. LES PRÉVISIONS DE CROISSANCE SONT-ELLES COMPATIBLES AVEC CELLES DE SOLDE PUBLIC ?

Comme à l'automne 2003, on peut s'interroger sur la cohérence des prévisions du gouvernement en matière de **croissance du PIB** et de **déficit public**.

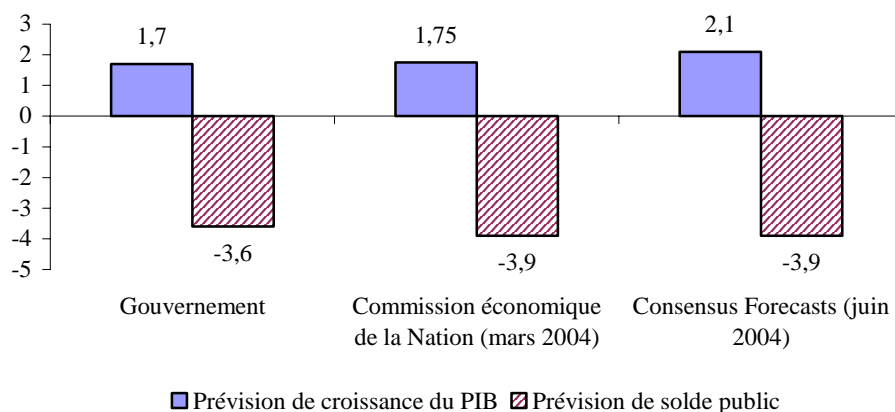
1. En 2004 : un déficit public plus faible que le consensus des conjoncturistes, avec une croissance plus faible

Ainsi que votre rapporteur général l'a souligné lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2004, il était paradoxal que le gouvernement prévoie une croissance du PIB de 1,7 % en 2004, soit égale au consensus, alors que sa prévision de déficit public était alors de 3,6 % du PIB, contre 4 % du PIB selon ce même consensus.

Ce décalage **peut encore être constaté aujourd'hui**, comme l'indique le graphique ci-après.

Prévisions de croissance et de déficit public pour 2004

(en % du PIB)



Sources : commission économique de la nation, mars 2004 ; Consensus Forecasts, juin 2004

On remarque en outre que les conjoncturistes **n'ont pas revu à la baisse leurs prévisions de déficit public** depuis mars 2004, alors que leurs prévisions de croissance pour 2004 étaient revues à la hausse. Toutes choses égales par ailleurs, une croissance supérieure de 0,4 point devrait pourtant réduire le déficit public de 0,2 point. Les conjoncturistes sont en effet relativement **sceptiques** quant à la capacité du gouvernement à **maîtriser les dépenses publiques**, en particulier les dépenses de santé.

Le gouvernement lui-même, dans le rapport présenté dans le cadre du présent débat d'orientation budgétaire, estime que la croissance plus forte que prévu des dépenses d'assurance maladie depuis le début de l'année, et les dernières décisions de l'UNEDIC concernant les chômeurs « recalculés », tendent à **accroître le déficit public d'un montant compris « entre 0,2 et 0,3 point de PIB pour 2004 »**.

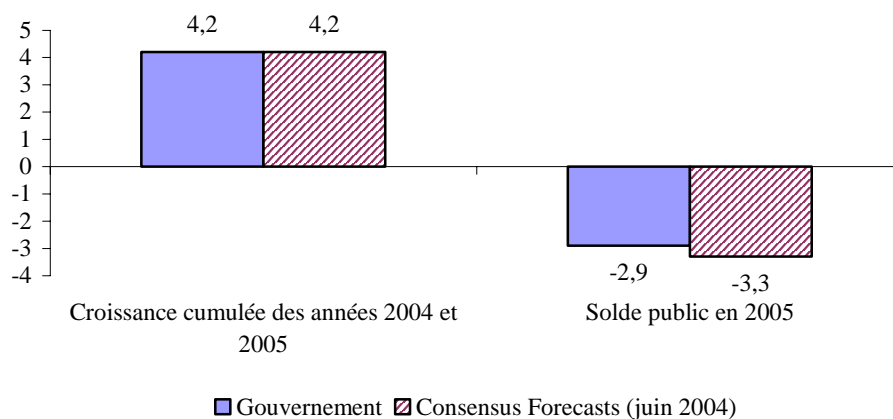
2. Sur la période 2004-2005 : une amélioration du solde public supérieure à celle prévue par le consensus, pour une croissance du PIB identique

De même, sur la période 2004-2005, le gouvernement prévoit une **amélioration du solde public supérieure à celle prévue par le consensus, pour une croissance du PIB identique**.

Ainsi, avec une croissance du PIB **cumulée sur 2004 et 2005 de 4,2 %** selon le gouvernement comme selon le consensus, le **déficit public en 2005 serait de 2,9 % du PIB** selon le gouvernement, contre **3,3 %** selon le consensus, comme l'indique le graphique ci-après.

Croissance du PIB en 2004-2005 et solde public en 2005

(en points de croissance et en % du PIB)



Sources : prévisions du gouvernement ; Consensus Forecasts, juin 2004

Ainsi, selon les conjoncturistes **le déficit public demeurerait supérieur à 3 % du PIB en 2005**.

II. L'IMPORTANCE DES ALÉAS EXOGÈNES

Comme il y a un an, la croissance est soumise à trois principaux aléas exogènes, qui viennent s'ajouter aux incertitudes plus générales touchant à la poursuite de la reprise mondiale :

- le taux de change de l'euro ;
- le cours du pétrole ;
- les taux d'intérêt à long terme.

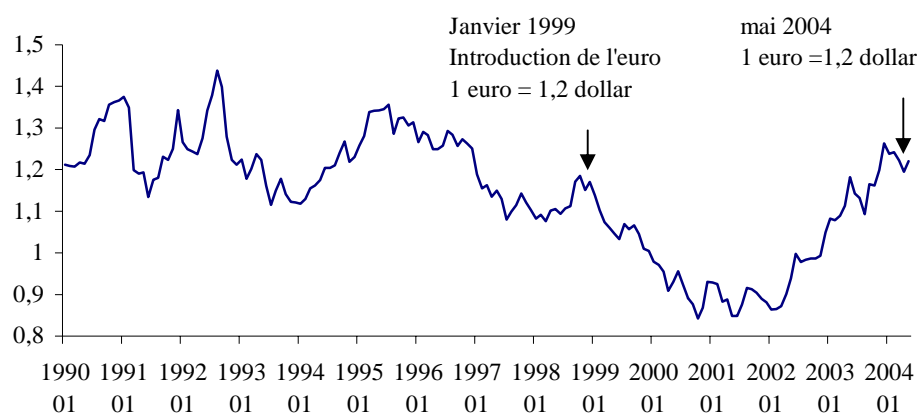
On peut indiquer à cet égard que, selon les estimations courantes, une augmentation du prix du baril de Brent de 10 dollars, ou une appréciation de l'euro de 10 %, dans chaque cas sur une année, réduit le PIB de la France et de la zone euro de **0,5 point** environ¹.

A. LE TAUX DE CHANGE DE L'EURO

L'euro s'apprécie face au dollar depuis le début de l'année 2002, comme l'indique le graphique ci-après. Ainsi, alors qu'un euro valait 1 dollar à la fin de l'année 2002, il en vaut désormais 1,2, ce qui correspond au taux de change lors de l'introduction de l'euro.

Taux de change euro/dollar

(valeur d'1 euro en dollars, en fin de mois)



Source : banque centrale européenne

¹ Le gouvernement estime cependant que l'impact d'une appréciation de l'euro serait plus faible en cas de réaction de la politique monétaire (rapport économique, social et financier pour 2003).

Le gouvernement retient, par convention, l'hypothèse d'un taux de change de 1 euro pour 1,26 dollar en 2004 et en 2005 (correspondant au taux de change fin décembre 2003).

L'aléa sur le taux de change semble plutôt **à la baisse**. En effet, la prévision moyenne de taux de change de l'euro des conjoncturistes réunis au sein de la commission des comptes de la Nation était de 1,26 dollar pour 2004 et 1,21 dollar pour 2005. Le gouvernement semble donc avoir retenu une hypothèse **prudente**.

Un taux de change de l'euro moins élevé que prévu aurait des effets contradictoires : amélioration de la compétitivité des produits exportés, d'un côté ; hausse des prix, et notamment des matières premières, de l'autre. Selon les estimations usuelles, un euro à 1,2 dollar au lieu de 1,26 dollar en 2005, soit une valeur de l'euro inférieure de 5 %, accroîtrait le PIB de la France et de la zone euro de 0,2 point environ.

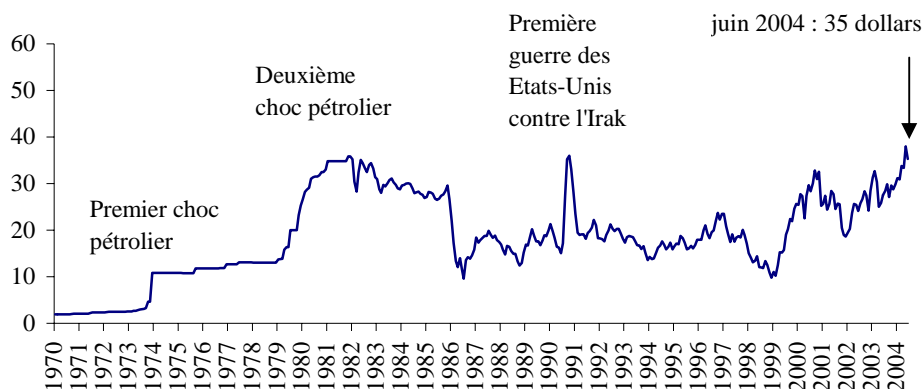
B. LE PRIX DU PÉTROLE

L'évolution du prix du pétrole constitue également un aléa important.

Le prix du baril de Brent était en mai 2004 de l'ordre de 38 dollars, ce qui correspond à un niveau historiquement élevé, comme l'indique le graphique ci-après. Il est retombé à environ 33 dollars à la fin du mois de juin.

L'évolution du prix du baril de Brent depuis 1970

(valeur mensuelle moyenne,
en dollars)

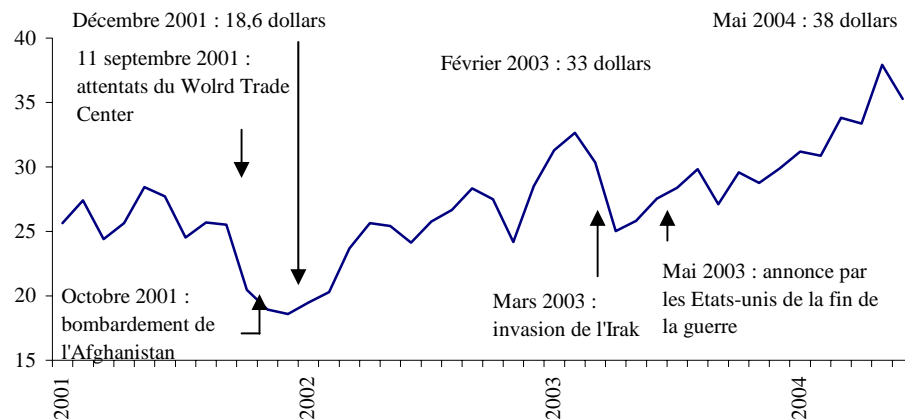


Source : International Petroleum Exchange

L'évolution récente a été fortement dépendante de l'évolution de la situation politique au Moyen-Orient. Ainsi, le prix du baril de Brent, de l'ordre de 19 dollars fin 2001, a atteint 33 dollars juste avant l'invasion de l'Irak. Le succès des opérations militaires de la coalition menée par les Etats-Unis a suscité une diminution du prix du baril jusqu'à 25 dollars. Cependant, le cours du pétrole a depuis repris son ascension, du fait de la forte croissance de l'économie mondiale, mais aussi des incertitudes sur l'avenir du Proche-Orient, comme l'indique le graphique ci-après.

L'évolution récente du prix du baril de Brent

(valeur mensuelle moyenne,
en dollars)



Source : International Petroleum Exchange

La prévision du gouvernement repose sur l'hypothèse d'un prix du baril de Brent de 29 dollars en 2004 et de 28 dollars en 2005. Si ce prix était de **34 dollars** en 2004 et en 2005, soit un niveau supérieur de 5 dollars aux prévisions, selon les estimations usuelles, **la croissance du PIB en serait réduite d'environ 0,25 point chaque année.**

Cette situation place la Banque centrale européenne face à un dilemme, alors qu'en mai 2004 l'inflation était de 2,6 % en France et 2,5 % dans la zone euro, dès lors qu'elle risque de devoir arbitrer entre l'accompagnement de la reprise et la maîtrise de l'inflation.

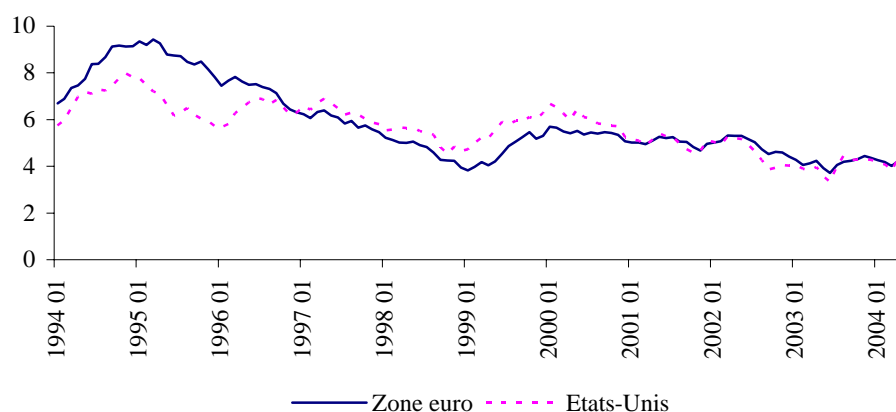
C. LE RISQUE D'AUGMENTATION DES TAUX D'INTÉRÊT À LONG TERME

A moyen terme, le niveau élevé des déficits publics dans la zone euro pourrait susciter une augmentation des taux d'intérêt à long terme lorsque les entreprises cesseront de se désendetter et recommenceront à investir.

Ce risque ne s'est cependant pas encore concrétisé, comme l'indique le graphique ci-après.

Les taux d'intérêt à long terme dans la zone euro et aux Etats-Unis
(obligations d'Etat à 10 ans)

(en %)



Sources : Banque centrale européenne, Bureau de réserve fédérale des Etats-Unis

Néanmoins, la hausse des taux semble enclenchée aux Etats-Unis. Ainsi, les taux d'intérêt à long terme sont passés de 4,35 % en avril 2004 à 4,72 % en mai 2005.

Au total, la croissance pour 2005 est donc soumise à **d'importants aléas**, essentiellement à la baisse. La prévision du gouvernement, nettement supérieure au consensus, pourrait donc se révéler optimiste.

Votre rapporteur général estime cependant qu'il est préférable d'établir un budget sur une hypothèse de croissance très conservatrice, pour éviter d'arbitrer les dépenses à un niveau trop élevé, et pour escompter des marges d'exécution susceptibles de réduire le solde. L'expérience de la loi de finances initiale pour 2004 montre d'ailleurs l'efficacité d'une telle approche.

CHAPITRE II :

CONSTATER L'ÉTAT D'URGENCE FINANCIÈRE

La France se trouve « en état d'urgence financière », tel est le constat que la commission des finances a fait en examinant l'exécution du budget 2003 ; la formule n'est pas excessive à en juger par les analyses de la Cour des comptes dans son rapport préliminaire précité et, surtout, tout dernièrement, de l'INSEE, qui estime que l'on ne peut « *écarter le risque de devoir procéder à un ajustement important* ».

Comme l'indique le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques présenté par le gouvernement en vue du débat d'orientation budgétaire, « *la dette est une variable de stock, qui garde la mémoire des chocs passés.* » .

L'accumulation des déficits, quelle que soit la conjoncture et sous tous les gouvernements, est à l'origine d'une remontée importante d'un endettement, qui n'est manifestement pas supportable à long terme.

Mais à court et moyen termes, c'est de l'évolution des recettes, dont on a vu la sensibilité à la conjoncture, que dépend l'équilibre budgétaire.

I. UN DÉFICIT STRUCTUREL ANORMALEMENT ÉLEVÉ

La persistance en France, à la différence des autres pays de la zone euro, d'un déficit structurel élevé, conduit à s'interroger sur la soutenabilité d'une telle politique de « douce insouciance ».

De fait, un fort déficit structurel interdit d'utiliser pleinement l'outil budgétaire et fiscal en vue de soutenir l'activité, dans la mesure où ce déficit empêche de prendre les mesures de relance conjoncturelle les mieux à même de relancer la consommation et l'investissement.

A. UN DÉFICIT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES PLUS DÉGRADÉ QUE CELUI DES AUTRES MEMBRES DE LA ZONE EURO

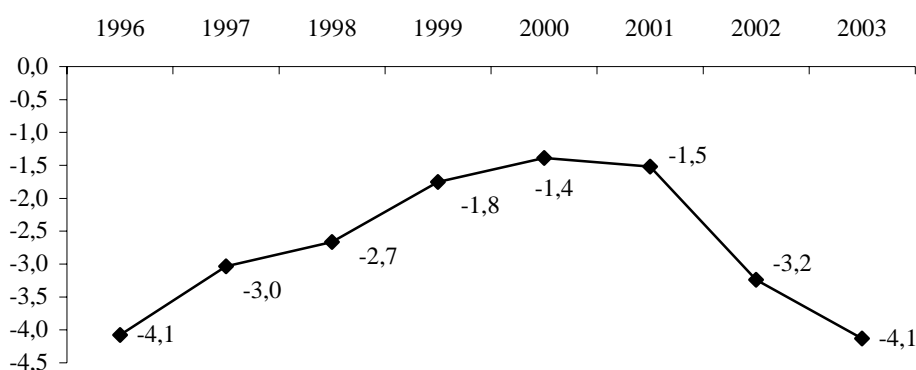
1. Le déficit des administrations publiques : 4,1 % en 2003

Le solde des administrations publiques s'est encore dégradé entre 2002 et 2003. Alors qu'ils avaient atteint 3,2 points de PIB en 2002, les déficits publics se sont élevés à 4,1 points de PIB en 2003.

Le retournement de conjoncture a ainsi provoqué une détérioration de grande ampleur du solde des administrations publiques. **Un cycle économique plus tard, en effet, les déficits publics retrouvent leur niveau de 1996.** Entre 2001 et 2003, le solde des administrations publiques s'est dégradé de 2,6 points de PIB.

Solde des administrations publiques 1996-2003

(en % du PIB)

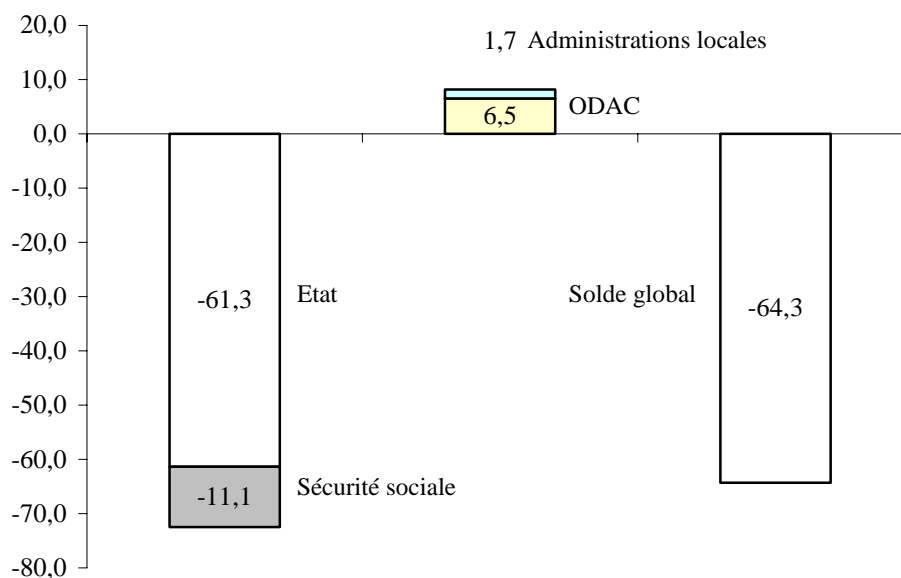


Source : INSEE

La décomposition du solde des administrations publiques montre la part prépondérante du déficit du budget de l'Etat. Toutefois, la détérioration des comptes des administrations de sécurité sociale, dont le besoin de financement a atteint 11,1 milliards d'euros en 2003, contre 4,1 milliards d'euros en 2002, explique aussi très largement la progression des déficits publics.

Répartition du besoin de financement des administrations publiques en 2003

(en milliards d'euros)



Source : INSEE

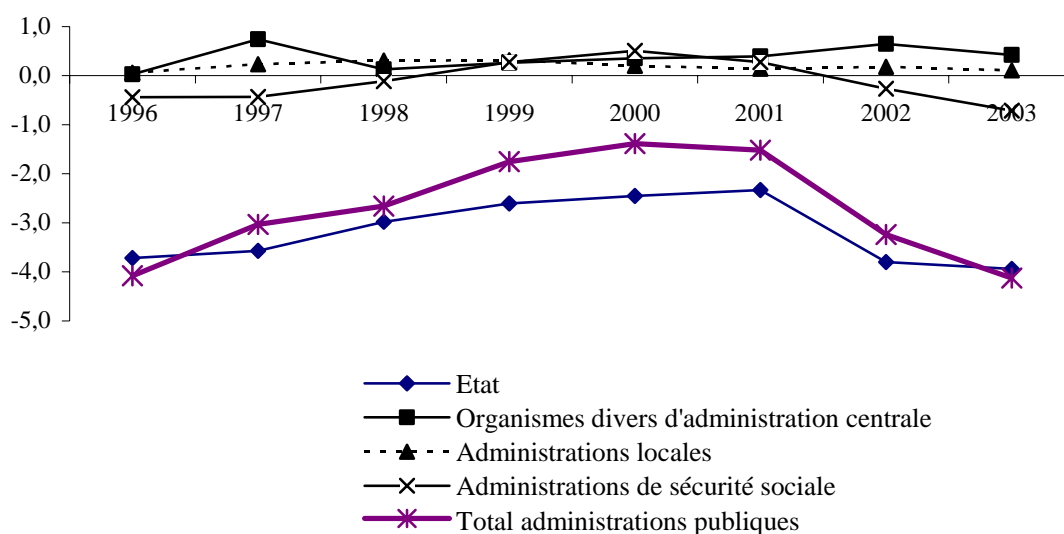
Le besoin de financement du budget de l'Etat a crû de 5,8 % par rapport à 2002 (58,2 milliards d'euros). La hausse avait par ailleurs été particulièrement marquée entre 2001 et 2002 : + 69,2 %. En ce qui concerne les autres composantes du besoin/capacité de financement des administrations publiques, le solde des administrations publiques locales demeure relativement stable sur moyenne période tandis que le solde des organismes divers d'administration centrale (ODAC) se creuse en revanche légèrement.

Le solde des organismes divers d'administration centrale constitue depuis plusieurs années une variable d'ajustement des déficits de l'Etat et des administrations de sécurité sociale. Selon le rapport préliminaire de la Cour des comptes présenté en application de l'article 58-3 de la loi organique du 1^{er} août 2001, « la capacité de financement qu'ils dégagent traditionnellement corrige le déficit de l'Etat ». La Cour des comptes note que « les changements de périmètre entre l'Etat, les ODAC et le secteur marchand peuvent avoir un impact sensible sur le besoin de financement et l'endettement des administrations publiques ».

Surtout, la Cour des comptes montre que « certains organismes doivent mettre en œuvre des éléments de politiques publiques que l'Etat a décidé de ne pas assurer directement, sans recevoir toujours les moyens budgétaires pour les financer ». Il en est ainsi, selon elle, de l'Etablissement Public de Financement et de Restructuration (EPFR), qui n'a reçu en 2003 aucun versement de l'Etat et qui a donc fait appel à sa trésorerie pour financer les charges encourues. Elle cite en outre l'exemple de la recapitalisation de

France Telecom par le biais de l'Entreprise de Recherche et d'Activités Pétrolières (ERAP), qui a permis de ne pas creuser les déficits publics de 9,2 milliards d'euros supplémentaires.

Evolution du besoin de financement des administrations publiques entre 1996 et 2003
(en % du PIB)



Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Sauf pour l'exercice 2003, il convient de souligner que le besoin de financement du budget de l'Etat a été sur les cinq dernières années supérieur au besoin de financement global des administrations publiques.

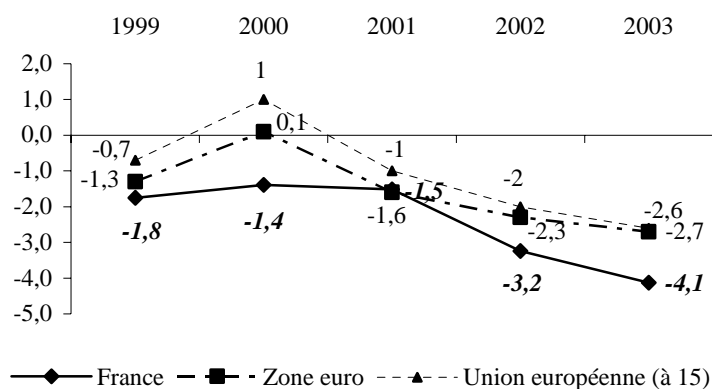
2. Une comparaison européenne peu favorable à la France

Le creusement des déficits publics ne constitue pas une exception française au sein des pays de l'OCDE, dans la période de retournement de conjoncture que ceux-ci viennent de traverser. Il correspond au souci communément partagé par les gouvernements de ne pas ajouter « la crise à la crise ». Néanmoins, les déficits publics français ont atteint des niveaux plus importants que ceux des autres Etats membres de l'Union européenne, avant élargissement. L'explication réside pour l'essentiel dans le niveau de départ du déficit public français, avant altération des conditions de la croissance, et dans le dérapage, particulièrement marqué du solde des administrations publiques au cours de l'année charnière 2002. Ce dérapage est lié au poids des dépenses non financées issues des exercices précédents et reportées à plus tard.

Aussi la France a-t-elle connu en 2003 le déficit public le plus élevé de la zone euro avant celui de l'Allemagne (- 3,9 % du PIB) et des Pays-Bas (-3,2 %).

Comparaison du déficit des administrations publiques France – Zone euro – Union européenne

(en % du PIB)



Source : Commission européenne

Hors zone euro, le déficit du Royaume-Uni a atteint 3,2 % en 2003. Seuls certains des nouveaux pays entrants ont connu en 2003 un solde des administrations publiques plus dégradé que celui de la France : -12,9 % pour la République Tchèque, - 5,9 % pour la Hongrie, - 4,1 % pour la Pologne par exemple.

Conformément aux engagements européens de la France, la prévision établie en loi de finances était de -3,6 % pour 2004. Cependant, selon le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques présenté par le gouvernement en vue du débat d'orientation budgétaire, « l'impact sur les finances publiques des dernières décisions de l'UNEDIC concernant les chômeurs « recalculés » serait d'un peu plus de 1 milliard d'euros en 2004, tandis qu'une révision apportée à la fin avril par l'INSEE aux comptes nationaux pourrait aggraver le déficit d'environ 1 milliard d'euros en 2004 par « effet de base ». Le risque identifié à ce stade est donc au total entre 0,2 point et 0,3 point de base ».

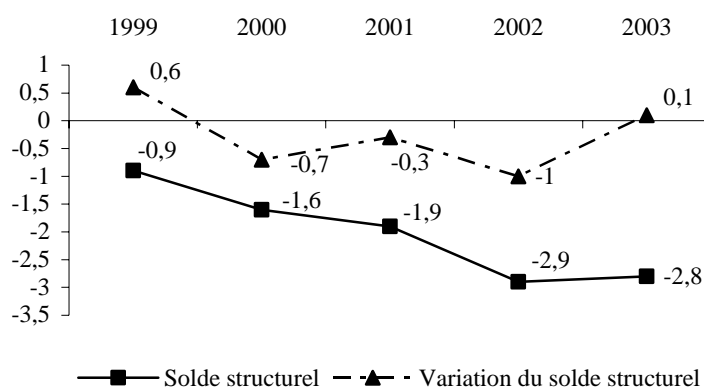
B. UN DÉFICIT STRUCTUREL QUI PEINE À ÊTRE RÉSORBÉ

1. Des déficits publics français essentiellement d'origine structurelle

Le solde structurel, obtenu en corrigeant le montant du déficit des administrations publiques de sa composante conjoncturelle, liée à l'évolution de la croissance, permet de mieux appréhender la situation réelle des finances publiques. Il est devenu un concept clé pour l'Union européenne qui analyse désormais les efforts de maîtrise des finances publiques en des termes structurels.

Evolution du solde structurel selon la France

(en points de PIB)

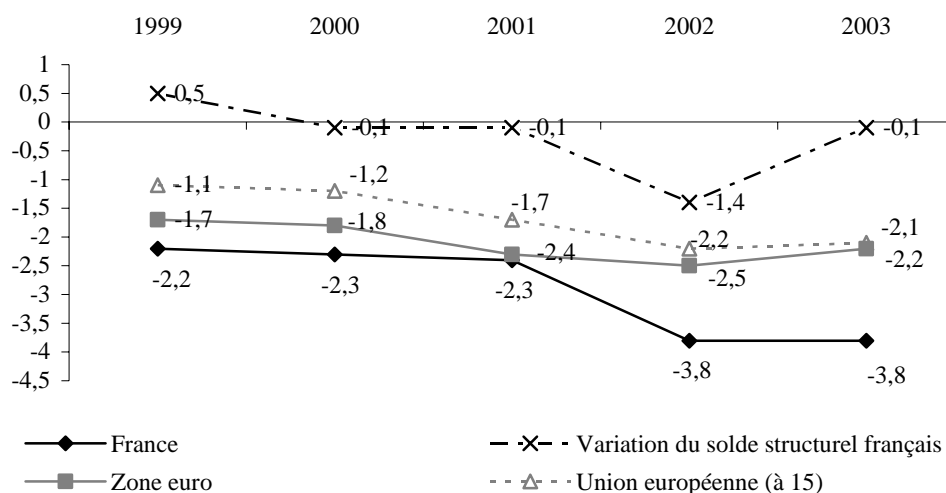


Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2004

Les méthodes destinées à évaluer le montant du déficit structurel diffèrent sensiblement entre la Commission européenne et la France. Pour 2003, les divergences dans les résultats obtenus sont liées à une différence d'appréciation du potentiel de croissance de la France. Ainsi, le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques présenté par le gouvernement en vue du débat d'orientation budgétaire souligne une très légère amélioration du déficit structurel de 0,1 point du PIB. La Commission européenne constate pour sa part un très léger creusement du déficit structurel de 0,1 point.

Evolution comparée du solde structurel de la France, de la zone euro et de l'Europe des 15

(en points de PIB)



Source : Commission européenne

Ces analyses ont en commun les deux conclusions suivantes. La France a d'une part, et depuis longtemps, **un déficit structurel beaucoup plus marqué que celui de ses partenaires européens**. Le déficit des administrations publiques françaises a, d'autre part, **une composante structurelle prépondérante**. En 2003, le déficit structurel des administrations publiques françaises s'établissait, selon la Commission européenne, à 3,8 point de PIB, et selon le gouvernement, à 2,8 points de PIB, pour un déficit global de 4,1 %.

Ce dernier point explique les raisons pour lesquelles le gouvernement est entré depuis l'année 2003 dans un exercice résolu de maîtrise des dépenses publiques. Comme le rappelle le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques présenté par le gouvernement, « *quand les dépenses de l'Etat ne progressent pas plus vite que l'inflation, le déficit structurel de nos finances publiques se réduit par ailleurs d'environ 0,4 point de PIB* ».

« L'effort structurel » d'un gouvernement, qui correspondrait à la part dans l'évolution du solde structurel consécutive aux décisions des gestionnaires des administrations publiques, peut néanmoins être contrarié par l'évolution de la composante non discrétionnaire, liée en majeure partie aux effets d'élasticité des recettes fiscales. Selon le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques présenté par le gouvernement, « *l'effet d'évolution spontanée des prélèvements obligatoires différente du PIB* » a contrebalancé, à hauteur de 0,1 point, « l'effort structurel » du gouvernement, qui s'établit en 2003 à 0,2 point.

Décomposition de la variation du solde structurel

(en points de PIB)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Solde effectif	-2,7	-1,8	-1,4	-1,5	-3,2	-4,1
Variation du solde structurel, dont :	0,3	0,6	- 0,7	- 0,3	- 1,3	0,1
1. Variation discrétionnaire (« effort structurel »)	0,8	- 0,3	- 1,3	- 0,8	- 1,0	0,2
1.1. Gains dus à l'écart de progression des dépenses et du PIB	0,6	0,0	- 0,3	0,2	- 0,6	0,0
1.2. Mesures nouvelles sur les PO	0,2	- 0,3	- 1,0	- 0,9	- 0,4	0,2
2. Composante non discrétionnaire	-0,6	0,9	0,7	0,5	- 0,4	- 0,1
2.1. Effet d'évolution spontanée des PO différente du PIB	0,1	1,0	0,6	0,5	- 0,4	- 0,1
2.2. Recettes hors PO	-0,6	- 0,1	0,1	0,0	0,0	- 0,0

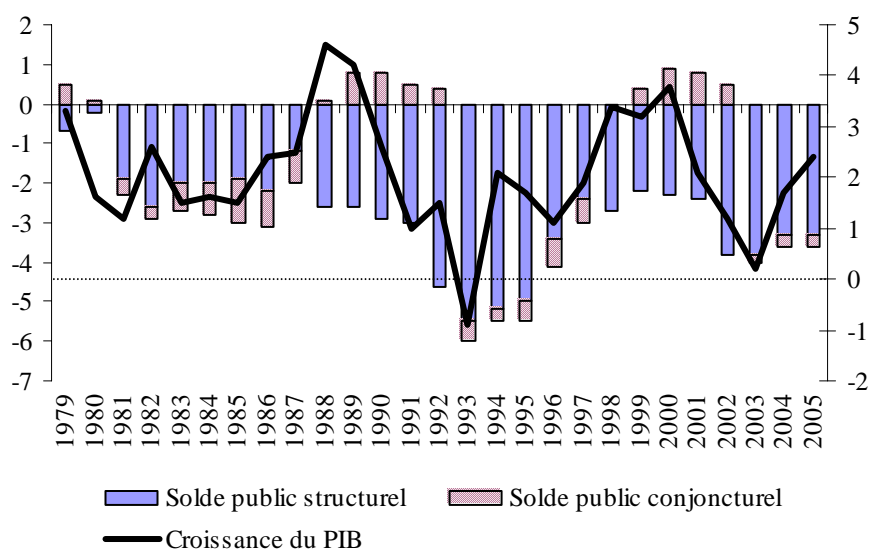
Source : rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques en vue du débat d'orientation budgétaire 2005

2. Un effort de maîtrise des finances publiques insuffisant sur longue période

Le graphique suivant permet de mettre en perspective l'évolution du solde des administrations publiques, dans ses deux composantes, conjoncturelle et structurelle, au regard de la croissance. Ce faisant, il permet de mettre en évidence les efforts relatifs des gouvernements pour réduire le déficit structurel dans un contexte économique donné.

Effort de maîtrise du solde structurel et évolution du solde conjoncturel

(en % du PIB)



Source : Commission européenne

La chronologie montre que les gouvernements ont rarement mis à contribution les périodes de croissance pour réduire le déficit structurel, alors que le contexte leur était indéniablement favorable.

Certes, les années 1986-1988, qui marquent le retour de la croissance, ont permis une inflexion positive du solde structurel.

Mais cet effort n'a pas eu de suite. L'accélération de la croissance sur la période 1988-1990 s'est en effet traduit par un arrêt de la maîtrise du solde structurel. La détérioration de la croissance sur la période 1990-1993 a ensuite été marquée par un dérapage très marqué du déficit structurel, stoppé à compter de 1993.

Sur la période 1993-1997, les gouvernements ont ainsi recherché, dans des conditions difficiles, à mettre un coup d'arrêt à la détérioration du solde structurel. L'amélioration constatée en 1997 est ainsi très significative.

L'embellie de la croissance entre 1997 et 2001 n'a en revanche pas été mise à profit pour réduire le déficit structurel, dont la dégradation est manifeste en 2002.

Depuis lors, la dérive du déficit structurel est arrêtée. Certes, il n'y a pas encore eu de réduction forte du déficit structurel des administrations publiques. Ceci se comprend parfaitement dans un contexte de crise économique où une action structurelle peut être ressentie très durement.

Les réformes des régimes de retraite, ainsi que celle à venir de l'assurance-maladie, portent néanmoins les germes d'une amélioration du solde structurel. **Le plein retour de la croissance, s'il se produit à compter de 2005, devra permettre d'autres actions significatives afin de réduire le déficit structurel.**

On observe donc que lors de chacune de leurs périodes au pouvoir, les gouvernements de gauche ont mené une politique budgétaire expansionniste, avec une augmentation du déficit public structurel de 0,7 point en 1981-1985 et de 3,4 point en 1988-1992. Cette politique s'est accompagnée d'une croissance du PIB à peine supérieure (de 0,1 point) à celle du PIB de l'Union européenne.

Sur la même période, les gouvernements de droite se sont trouvés dans la situation inverse. Ils ont dû assumer l'héritage lié à la part structurelle des déficits publics et chercher à restaurer le solde public structurel. Ces efforts ont parfois dû porter, comme entre 1993 et 1997 pour qualifier la France à l'euro, sur des périodes de basses eaux conjoncturelles et avoir ainsi des effets dépressifs sur la croissance. C'est cet effet que cherche

précisément à éviter le gouvernement actuel, préférant différer l'effort sur le solde structurel jusqu'au retour de la croissance.

On peut considérer pour cette raison que le gouvernement actuel s'est trouvé en partie privé des marges de manœuvre nécessaires à une politique économique offensive du fait de l'importance du déficit structurel en 2002.

II. LA MENACE DE L'ENDETTEMENT PUBLIC

« *Le vrai problème des finances publiques, c'est la dette* », affirmait récemment à juste titre M. Pascal Lamy, commissaire européen au commerce extérieur.

Un déficit peut se justifier, soit qu'il résulte de la mise en œuvre des stabilisateurs automatiques, soit qu'il corresponde à un endettement permettant « *de financer des dépenses d'investissement qui relèveront le potentiel de croissance de l'économie.* » .

Mais le point central est celui de la « soutenabilité » de la dette au regard des perspectives de croissance et des évolutions démographiques.

A cet égard, il convient d'avoir à l'esprit le théorème de Domar qui énonce : « *si le taux d'intérêt nominal est supérieur au taux de croissance du PIB nominal, ce qui est la cas de la France aujourd'hui, le ratio dette/PIB tendra vers une valeur infinie quel que soit le niveau du déficit.* »

Tel est bien le défi auquel doivent faire face nombre de pays industrialisés notamment au sein de l'Union européenne, dès lors que nous semblons durablement installés dans un contexte économique caractérisé par des taux d'intérêts réels positifs et des taux de croissance modérés.

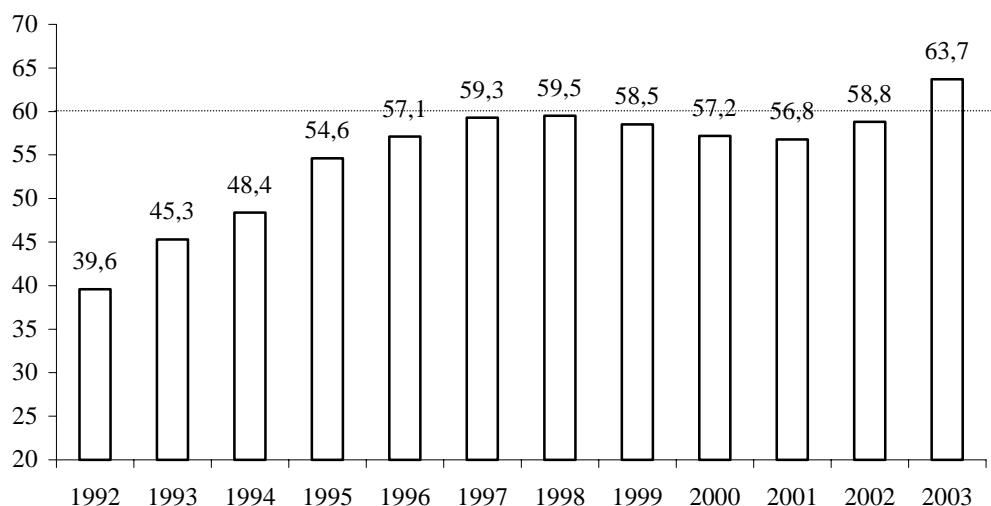
A. SUR LONGUE PÉRIODE, UNE PROGRESSION TRÈS MARQUÉE DE L'ENDETTEMENT PUBLIC

1. En pourcentage du PIB, un triplement en 25 ans

Pour la première fois, le seuil de 60 % du PIB, qui constitue la valeur de référence de la zone euro pour l'endettement public, a été franchi. La dette publique a ainsi atteint 63,7 %. Les prévisions de la Commission européenne pour 2004 s'établissent à 64,6 % en 2004 et 65,6 % en 2005.

Evolution de la dette publique entre 1992 et 2003

(en % du PIB)



Source : Eurostat

La dette publique, représentait 20 % du PIB en 1980 et moins de 40 % en 1992. Elle risque d'être durablement supérieure à 60 % du PIB.

La France se trouve en ce qui concerne l'endettement public en contradiction avec les évolutions constatées dans les autres pays européens.

Le ratio d'endettement public s'est réduit de seulement 1,7 point en France entre 1999 et 2001 alors qu'il s'est réduit de 4,7 points sur la même période dans les autres pays de l'Union européenne.

La Cour des comptes, dans son rapport préliminaire présenté en application des articles 48 et 58-3 de la loi organique du 1^{er} août 2001 écrit en outre : « *la dette publique a progressé de 22, % au cours des trois dernières années alors que, dans le même temps, celle de l'Allemagne, malgré une moindre croissance, augmentait de 11,6 % et celle des quinze Etats membres de l'Union européenne de 8,6 % seulement. (...) Au total, l'accroissement de la dette publique française aura représenté entre 2000 et 2003 plus du tiers de l'accroissement total de l'ensemble des dettes publiques européennes* ».

La croissance de la dette en France depuis vingt-cinq ans selon l'INSEE : une succession de chocs ayant trois origines

« Les chocs de dépenses ne sont pas totalement couverts par une hausse des recettes. Un choc de 1 point de PIB des dépenses primaires est en général suivi d'une augmentation des dépenses de 3 points de PIB à horizon de cinq ans, par exemple en raison d'une montée en charge progressive des dispositifs mis en place. Face à cela, la réponse des recettes n'est pas significative les trois premières années et ne donne lieu à terme qu'à une augmentation de moitié des recettes (1,5 point de PIB). La charge de la dette augmente donc. L'effet total sur la dette est de l'ordre de 12 points de PIB. À l'inverse, les chocs de recettes ne conduisent pas à une augmentation des dépenses et seraient plutôt affectés à la réduction de la dette. Mais ils restent ponctuels et leur apport est donc limité.

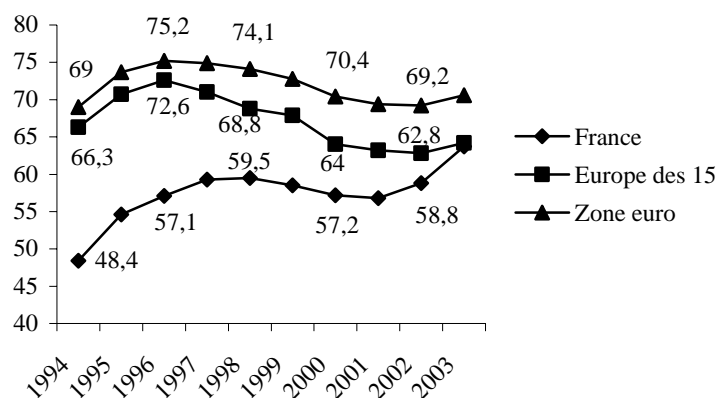
Les chocs sur la charge de la dette (ou de manière analogue le taux d'intérêt) ont tendance à persister, de sorte que cette autre tendance vient aussi se cumuler dans la dette. Un choc de 1 point de taux d'intérêt accroît la dette de 7 points de PIB au bout de cinq ans. Or, si les taux d'intérêt nominaux ont baissé depuis 20 ans, l'économie a connu au début des années quatre-vingt un choc positif important sur les taux d'intérêt réels. Cet effet est cependant moins important que la dérive des dépenses.

Enfin, le niveau de la dette est affecté par des opérations sur le compte financier de l'État qui ont plutôt eu tendance à la faire augmenter. Une augmentation de 1 point de PIB des flux de créances s'estompe progressivement mais a un effet persistant sur le ratio d'endettement (de l'ordre de 10 points de PIB au bout de cinq ans). »

Source : rapport sur les comptes de la nation 2003

Evolution de la dette publique en France, dans la zone euro et dans l'Union européenne

(en % du PIB)

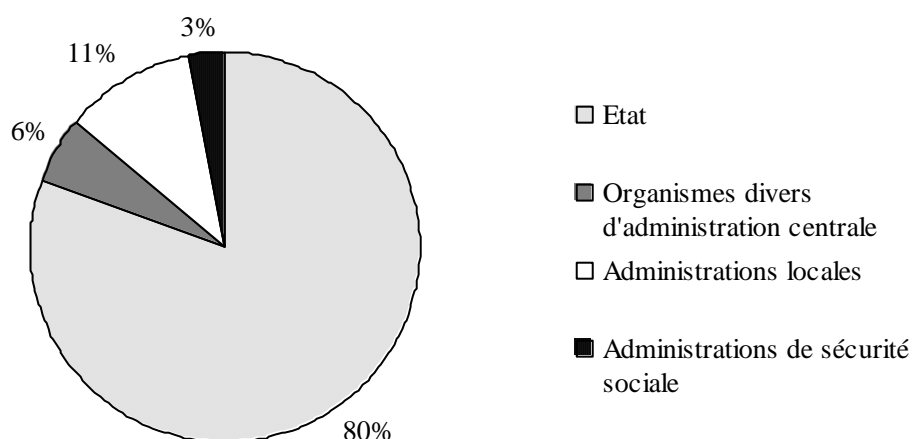


Source : Commission européenne

La dette publique française est avant tout une dette de l'Etat comme le montre le diagramme suivant :

Répartition de la dette publique française en 2003

(en %)



Source : INSEE

Les partenariats public-privé permettront-ils d'éviter une montée de l'endettement public liée à l'investissement ?

Le développement des partenariats public-privé pourrait avoir un impact non négligeable sur la dette « maastrichtienne ». Pour cette raison, Eurostat a adopté le 11 février une décision relative au traitement comptable dans les comptes nationaux des contrats souscrits par les unités publiques dans le cadre de partenariats avec des unités privées. Elle offre un cadre relativement souple pour les montages qui pourraient être envisagés en France à condition que les règles suivantes soient observées de manière rigoureuse.

L'Office statistique de l'Union européenne recommande que les actifs liés à un partenariat public-privé soient classés comme actifs non publics et ne soient donc pas enregistrés dans le bilan des administrations publiques si les deux conditions suivantes sont réunies :

- le partenaire privé supporte le **risque de construction** ;
- le partenaire privé supporte au moins l'un des deux risques suivants: celui de **disponibilité** ou celui lié à la **demande**.

Si le risque de construction était supporté par l'Etat, ou si le partenaire privé supportait seulement le risque de construction et aucun autre risque, les actifs seraient classés comme actifs publics, ce qui aurait des conséquences importantes pour les finances publiques, tant du point de vue du déficit que de la dette. Les dépenses initiales en capital, relatives aux actifs, seraient enregistrées comme formation de capital fixe des administrations publiques, avec un impact négatif sur le déficit/excédent public. En contrepartie de cette dépense de l'Etat, la dette publique augmenterait sous la forme d'un « prêt imputé » du partenaire, qui fait partie du concept de « la dette de Maastricht ».

Le **risque de construction** couvre notamment les livraisons tardives, le non-respect des normes, les surcoûts ou encore la déficience technique. « *L'obligation de l'Etat de commencer à effectuer des paiements réguliers à un partenaire sans tenir compte de l'état effectif des actifs est la preuve que l'Etat supporte la majorité des risques de construction* » selon Eurostat.

L'Etat est réputé ne pas supporter le **risque de disponibilité** s'il lui est permis de réduire de façon significative (à titre de pénalité) ses paiements périodiques, comme tout « client normal » pourrait l'exiger dans un contrat commercial lorsque le partenaire privé s'avère ne pas être en mesure de livrer le volume contractuellement convenu ou de répondre, comme spécifié dans le contrat, aux normes de sécurité et de certification publiques liées à la prestation de service aux utilisateurs finals. Ceci s'applique également lorsque le partenaire ne répond pas aux normes de qualité relatives à la prestation de services, requises dans le contrat et découlant d'un manque évident de « performance » du partenaire.

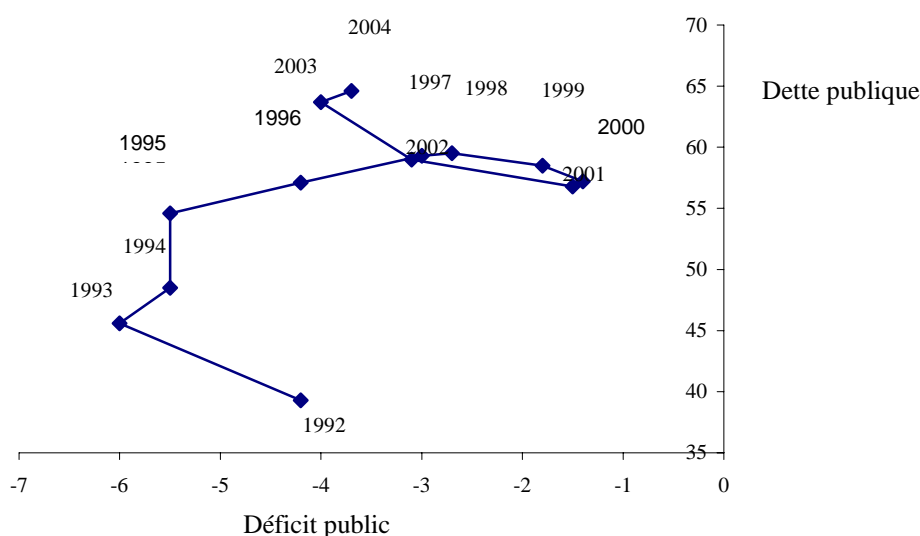
Le **risque lié à la demande** couvre pour sa part la variabilité de la demande plus élevée ou plus faible qu'escomptée lors de la signature du contrat lorsque celle-ci n'est pas imputable au comportement ou à la gestion du partenaire du secteur privé. Le gouvernement sera réputé assumer le risque lorsque celui-ci est obligé de garantir un niveau donné de paiement au partenaire indépendamment du risque effectif de la demande exprimée par l'utilisateur final, rendant sans effet les fluctuations du niveau de la demande sur la rentabilité au partenaire.

2. Une dynamique très forte de la dette

S'il s'écoule plusieurs années avant que la baisse des déficits n'affecte à la baisse le poids de la dette dans le PIB, l'augmentation du déficit se traduit instantanément à l'inverse par un alourdissement du poids de la dette, et ce dans des proportions très importantes.

L'évolution conjointe du déficit et de la dette incite à s'interroger sur l'existence d'une spirale de l'endettement public.

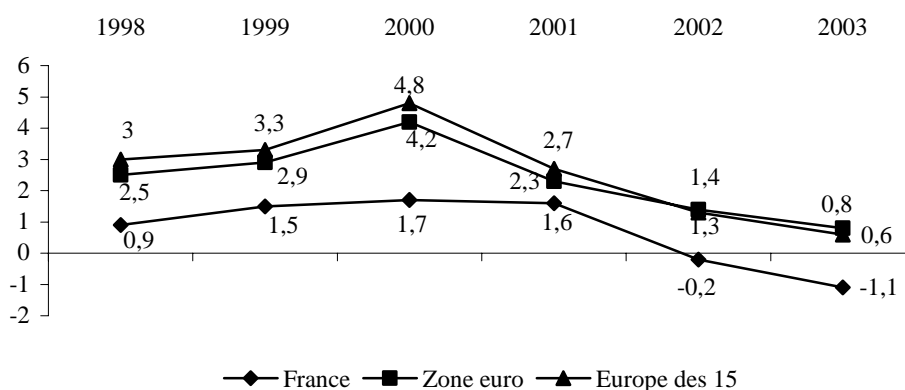
Evolution du déficit public et de la dette publique entre 1992 et 2004



Avec un ratio d'endettement de 64 % du PIB et une croissance nominale qui pourrait atteindre 4 % par an à l'horizon 2005, **le déficit public permettant de stabiliser le ratio d'endettement est désormais de 2,5 points de PIB.** Encore faudrait-il dégager des soldes primaires positifs, ce qui n'est plus le cas depuis 2002. Une situation de déficit primaire signifie en effet que les recettes ne suffisent pas à couvrir les dépenses hors charges de la dette et que celles-ci doivent dès lors être financées par de nouveaux emprunts.

Evolution du solde primaire en France, dans la zone euro et dans l'Union européenne

(en % du PIB)



Source : rapport préliminaire de la Cour des comptes

Les conditions du développement d'un effet « boule de neige » de la dette des administrations publiques paraissent ainsi réunies. L'évolution de la dette publique pourrait encore être particulièrement dynamique, au-delà même des prévisions de la Commission européenne en 2004 et 2005.

B. UNE LOURDE HYPOTHÈQUE

Une politique budgétaire est soutenable si elle ne conduit pas à une accumulation excessive de dette publique, c'est à dire à un niveau de dette qui, sans ajustement majeur, ne pourrait être couvert, à l'avenir, par des surplus budgétaires.

Une politique budgétaire soutenable exclut, d'une part, que le financement des intérêts de la dette soit durablement assuré par de nouveaux emprunts et, d'autre part, que la politique budgétaire mise en œuvre comporte des ajustements fiscaux significativement plus importants que ceux constatés par le passé.

Le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques en vue du débat d'orientation budgétaire 2005 explicite les conditions théoriques garantissant que la dette est soutenable sur la longue période.

Le rapport de l'INSEE sur les comptes de la Nation 2003 conclut à la faible soutenabilité de la politique budgétaire poursuivie au cours des vingt-cinq dernières années.

1. Les conditions théoriques de la soutenabilité de la dette

Le théorème de Domar mentionné plus haut, est évoqué indirectement par le gouvernement dans son rapport, lorsqu'il relève que dans le cas de la France¹ « *le taux d'intérêt apparent sur la dette qui représente une moyenne des taux d'intérêt des emprunts en cours reste très supérieur à la croissance de l'économie, ce qui favorise l'augmentation spontanée de la dette au delà de la trajectoire du solde primaire.* »

Comme on l'a indiqué plus haut, il faut désormais ramener le déficit public en deçà d'environ 2,5 points de PIB pour faire refluer le ratio d'endettement public. En d'autres termes, **le déficit public « stabilisant » est d'environ 2,5 points de PIB.**

¹ *Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques en vue du débat d'orientation budgétaire 2005 page 26*

Le rapport du gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques en vue du débat d'orientation budgétaire 2005 vient compléter cette approche en soulignant le poids de la « **dette sociale latente** ».

Il rappelle en effet les engagements non couverts en matière de retraite et de santé. Si la réforme des retraites de 2003 représente une mesure de réduction pérenne du déficit structurel de 1 point de PIB, l'écart de financement reste d'environ 2 points de PIB. La dette implicite des régimes de retraite à horizon 2004 ne s'établirait plus désormais qu'à environ 100 points de PIB... Une même analyse devrait pouvoir être menée après la réforme de l'assurance-maladie.

Le poids de ses engagements sociaux non financés pèsera à terme, sans mesures correctrices, sur la soutenabilité de la dette publique.

De ce point de vue, le rapport va plus loin en posant une sorte de **principe de précaution financière** : « *l'existence d'engagements sociaux non couverts peut justifier un effort préventif de désendettement afin d'éviter que ne se reproduise, sur le long terme, un scénario d'ajustement brutal des déséquilibres financiers qui serait coûteux pour l'économie et le pacte social¹.* ».

2. Une dette publique « au mieux faiblement soutenable »

La dette des administrations publiques apparaît « *au mieux faiblement soutenable* » pour deux raisons principales.

L'hypothèse d'une remontée des taux d'intérêt fait craindre une remontée significative de la charge de la dette qui pourrait conduire à l'alternative suivante : éviction d'un certain nombre de dépenses ou augmentation des prélèvements obligatoires.

L'année 2003 a bénéficié de la baisse des taux d'intérêt : l'effet-taux a ainsi permis de compenser l'effet-volume et a ainsi contenu les charges de la dette à 38,5 milliards d'euros.

¹ *Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques en vue du débat d'orientation budgétaire 2005 page 32.*

Décomposition de la variation entre 2002 et 2003 pour les BTAN et les OAT¹

(en millions d'euros)

OAT	+ 1.080
Effet-volume	+1.699
Effet-taux	-649
Effet calendaire	+30
BTAN	-603
Effet-volume	-298
Effet-taux	-180
Effet calendaire	-125

L'effet d'aubaine lié au taux d'intérêt pourrait disparaître dès 2004. Une remontée d'un point des taux d'intérêt renchérirait très rapidement la charge de la dette, à endettement constant, de plus de deux milliards d'euros.

Impact sur la charge de la dette d'une hausse de 100 points de base des taux

1,1 milliard d'euros au bout d'un an
(charge d'intérêt des BTF² = 110 milliards d'euros * 1 %)

2,3 milliards d'euros la deuxième année (chiffre précédent + 120 milliards d'euros d'émissions * 1 %)

Plus de 10 milliards d'euros à long terme (encours du portefeuille de dette * 1 %)

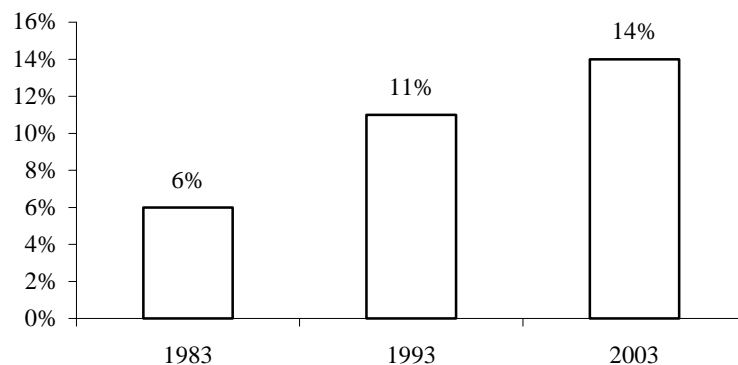
L'effet d'éviction lié à la charge de la dette pourrait dès lors s'accélérer. La part des dépenses liées aux charges de la dette progresse inexorablement au sein du budget de l'Etat : les marges de manœuvre se trouvent réduites d'autant.

¹ Bons à taux annuel et obligations assimilables du Trésor.

² Bons à taux fixe.

Part des charges de la dette au sein du budget de l'Etat

(en %)



Source : rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques en vue du débat d'orientation budgétaire 2005

3. La nécessité d'un objectif de soutenabilité des finances publiques

Si le rapport du gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques en vue du débat d'orientation budgétaire 2005 indique que, du point de vue de la soutenabilité des finances publiques, le maintien indéfini à l'équilibre constitue un objectif trop ambitieux, il définit une cible de moyen terme pour le déficit public, prenant en compte la situation d'endettement initial et les engagements non couverts en matière de retraite et de santé. Il fixe la cible appropriée de moyen terme pour la France à 1 %.

Dans cette perspective, il propose de se doter d'une règle d'affectation des surplus de recettes. Le critère d'application pourrait être le surplus de recettes fiscales de l'Etat par rapport au niveau de recettes fiscales prévues dans la loi de finances initiale. Les surplus ainsi constatés pourraient être affectés dans une proportion d'au moins deux tiers à la réduction du déficit et pour le solde restant au financement d'investissements d'avenir.

L'objectif d'un déficit des administrations publiques de 1 % sur le moyen terme exigera surtout un effort drastique pour améliorer le solde structurel.

Pour ce faire, votre rapporteur général partage les remarques de méthode de la Cour des comptes dans son rapport préliminaire présenté en application des articles 48 et 58-3 de la loi organique du 1^{er} août 2001 qui permettraient sans nul doute d'élaborer des projets de loi de finances initiale plus rigoureuses et moins inflationnistes en matière de dépenses. **Il juge ainsi**

utile qu'un arbitrage plus transparent sur les recettes puisse être effectué au plus tôt, et non à la fin du processus, et rendu public, les crédits se trouvant donc discutés dans le cadre d'enveloppes définitives et les surplus de recettes constatés ayant dès lors vocation à améliorer le solde budgétaire et ainsi contribuer au désendettement.

III. LES ALÉAS DES RECETTES BUDGÉTAIRES

L'expérience de ces deux dernières années a montré le rôle-clé des recettes dans l'équilibre budgétaire.

C'est parce que celles-ci se sont effondrées par suite d'un repli de l'activité, non anticipé par la plupart des économistes, que la France a connu en 2002 et 2003 un des plus lourds déficits de son histoire.

Dans son rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, le gouvernement insiste longuement sur les incertitudes qui affectent les prévisions de recettes fiscales.

Même si celles-ci sont naturellement volatiles, votre commission des finances n'en considère pas moins qu'il est essentiel que l'administration s'efforce d'améliorer ses outils d'information précoce sur l'évolution de variables tout à fait stratégiques pour la conduite de la politique budgétaire.

A. L'EXÉCUTION DU BUDGET DE L'ETAT EN 2003

L'exécution des lois de finances pour 2003 a été examinée en détail par votre rapporteur général, dans un récent rapport d'information¹. On se contentera ici d'en rappeler les principales caractéristiques, en ce qui concerne les recettes.

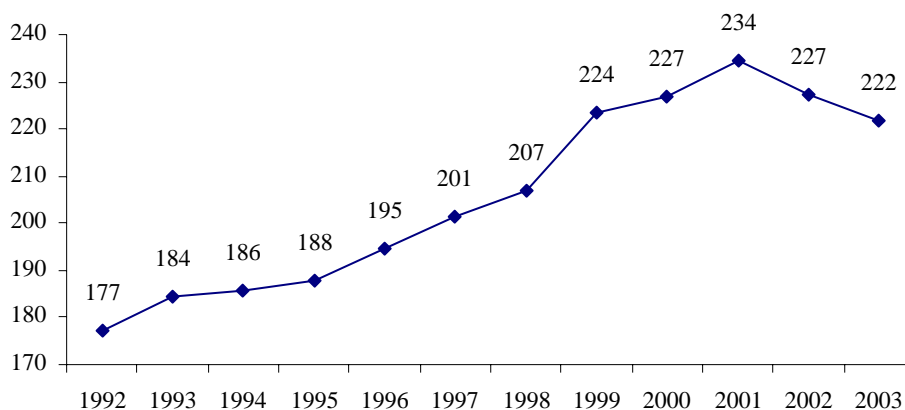
1. Un retournement de tendance depuis 2002

L'examen de l'évolution des recettes de l'Etat depuis 10 ans montre clairement un retournement de tendance depuis 2002, comme en témoigne le graphique ci-après.

¹ *Rapport d'information n° 291 (2003-2004).*

Les recettes de l'Etat

(en milliards d'euros)



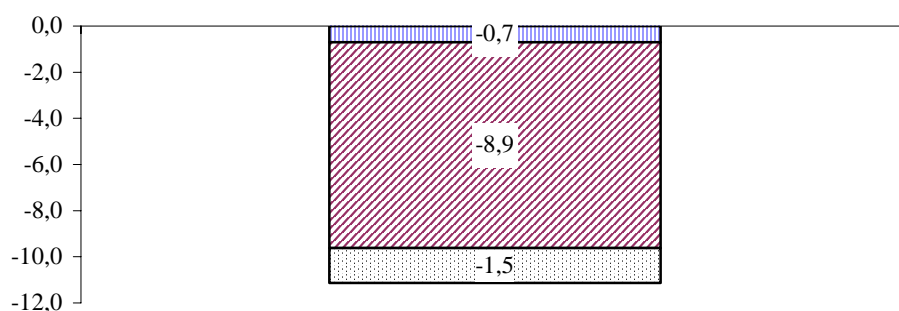
Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

2. D'importantes moins-values de recettes fiscales

Les moins-values de recettes par rapport à la loi de finances initiale pour 2003 se sont élevées à 11,1 milliards d'euros. Elles s'expliquent en quasi-totalité par des recettes fiscales inférieures aux prévisions, comme permet de le constater le graphique ci-après.

Les moins-values de recettes par rapport à la loi de finances initiale pour 2003

(en milliards d'euros)



Exécution - LFI

■ Prélèvements sur recettes de l'Etat ■ Recettes fiscales nettes ■ Recettes non fiscales

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

En matière de recettes fiscales, si le produit de l'impôt sur le revenu a été légèrement supérieur aux prévisions, celui de l'impôt sur les sociétés et de la TVA a été nettement inférieur.

Ces moins-values fiscales s'expliquent par la faible croissance du PIB. En effet, l'élasticité des recettes fiscales au PIB a été proche de 0,8, comme le prévoyait la loi de finances initiale pour 2003. En revanche, la croissance du PIB en valeur, qui devait approcher 4 %, n'a été que de 2 %. Il en est mécaniquement résulté une croissance des recettes fiscales deux fois moindre qu'attendu : 1,5 %, contre une prévision de l'ordre de 3 %.

Les moins-values de recettes non fiscales ont atteint près de 1,5 milliard d'euros, essentiellement du fait du report du versement UNEDIC (1,2 milliard d'euros).

Alors que la loi de finances initiale pour 2003 prévoyait son report sur l'année 2003, M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, a indiqué le lundi 3 mai 2004 que le gouvernement avait décidé « *d'aménager la créance qu'il détient sur l'Unedic de 1,2 milliard d'euros qui est en gros le coût de la réintégration de ces recalculés* ». Selon les informations obtenues auprès de la direction du budget, ce versement ne serait pas possible avant 2006 ou 2007.

Les cessions d'actifs ont été de seulement 2,5 milliards d'euros, contre 8 milliards d'euros prévus.

Enfin, les prélèvements sur les recettes de l'Etat ont été de l'ordre de 53 milliards d'euros, contre 50 milliards d'euros en 2002. Le principal écart entre la prévision de la loi de finances initiale pour 2003 et l'exécution 2003 concerne le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, de 600 millions d'euros supérieur au montant inscrit en loi de finances initiale.

Les recettes du budget de l'Etat en 2003

(en millions d'euros)

	LFI 2002	Exécu- tion 2002	LFI 2003	Exécu- tion 2003	Exécu- tion 2003/ LFI 2003	Exécu- tion 2003/ exécution 2002
Recettes fiscales (1)	250 370	240 220	248 740	239 820	- 8 920	- 400
Impôt sur le revenu	53 970	49 990	52 590	53 750	1 160	3 760
Impôt sur les sociétés – net (1)	39 960	37 520	37 750	35 050	- 2 700	-2 470
Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)	24 090	23 960	25 810	24 300	- 1 510	340
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) - nette (1)	111 250	107 500	111 720	109 010	- 2 710	1 510
Autres recettes fiscales – nettes (1)	21 100	21 250	20 870	17 710	- 3 160	- 3 540
Recettes non fiscales (hors FSC et recettes relatives à la dette)	35 160	32 760	31 650	30 160	- 1 490	-2 600
Prélèvements sur recettes (2)	- 51 620	- 49 560	- 52 220	-52 920	- 700	- 3 360
Recettes du budget général (hors fonds de concours)	233 910	223 420	228 170	217 060	- 11 110	- 6 360
Recettes des fonds de concours		4 050		4 500		450
Recettes du budget général (y compris fonds de concours)		227 470		221 560		- 5 910

(1) recettes nettes des remboursements et des dégrèvements.

(2) prélèvements au profit des collectivités territoriales et des communautés européennes.

Sources : situations budgétaires mensuelles

B. LES PRÉVISIONS D'EXÉCUTION POUR 2004 ET AU-DELÀ

Les prévisions de recettes du budget général s'établissent à 228,3 milliards d'euros pour 2004, en augmentation de 5 % par rapport à l'exécution pour 2003.

Les recettes du budget de l'Etat en 2004

(en millions d'euros)

	LFI 2003	Exécu- tion 2003	LFI 2004	LFI 2004/ LFI 2003	LFI 2004/ exécution 2003
	En millions d'euros			En %	
Recettes fiscales (1)	248 740	239 820	256 490	3	7
Impôt sur le revenu	52 590	53 750	52 480	0	-2
Impôt sur les sociétés – net (1)	37 750	35 050	34 580	-8	-1
Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)	25 810	24 300	20 880	-19	-14
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) - nette (1)	111 720	109 010	118 490	6	9
Autres recettes fiscales – nettes (1)	20 870	17 710	30 050	44	70
Recettes non fiscales (hors FSC et recettes relatives à la dette)	31 650	30 160	33 370	5	11
Prélèvements sur recettes (2)	-52 220	-52 920	-61 650	18	16
Recettes du budget général (hors fonds de concours)	228 170	217 060	228 300	0	5
Recettes des fonds de concours		4 500			

(1) recettes nettes des remboursements et des dégrèvements.

(2) prélèvements au profit des collectivités territoriales et des communautés européennes.

Sources : situations budgétaires mensuelles ; projet de loi de finances pour 2004

La progression attendue des recettes fiscales nettes en 2004 s'établit à 7 % par rapport à l'exécution 2003, soit 256,5 milliards d'euros. L'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et la TIPP diminueraient de respectivement 2 %, 1 % et 14 %, et la TVA progresserait de 9 %.

L'augmentation prévue des recettes de TVA provient de la reprise annoncée de l'activité, mais aussi du retour au budget de l'Etat de recettes de TVA jusqu'alors affectées au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), évaluées à environ 5 milliards d'euros pour l'ensemble de l'année 2004¹.

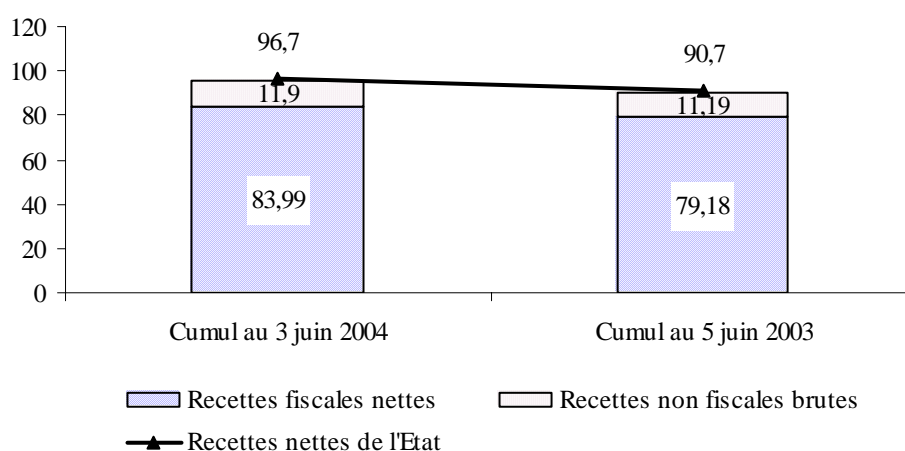
¹ Jusqu'en 2003, le BAPSA recevait, en particulier, une fraction du produit de la TVA (cotisation de 0,70 % incluse dans chacun des taux de TVA), représentant 35 % de l'ensemble des recettes du BAPSA. La loi de finances initiale pour 2004 a remplacé ce mécanisme par une augmentation du prélèvement sur les droits de consommation sur les tabacs.

1. Des recettes en augmentation de 6 % par rapport à la même période de l'année précédente

Les premières constatations de l'exécution budgétaire montrent qu'au 5 juin 2004, les recettes fiscales et non fiscales étaient supérieures de 6 % aux recettes enregistrées l'année précédente à la même période.

Les recettes du budget de l'Etat en juin 2004

(en milliards d'euros)

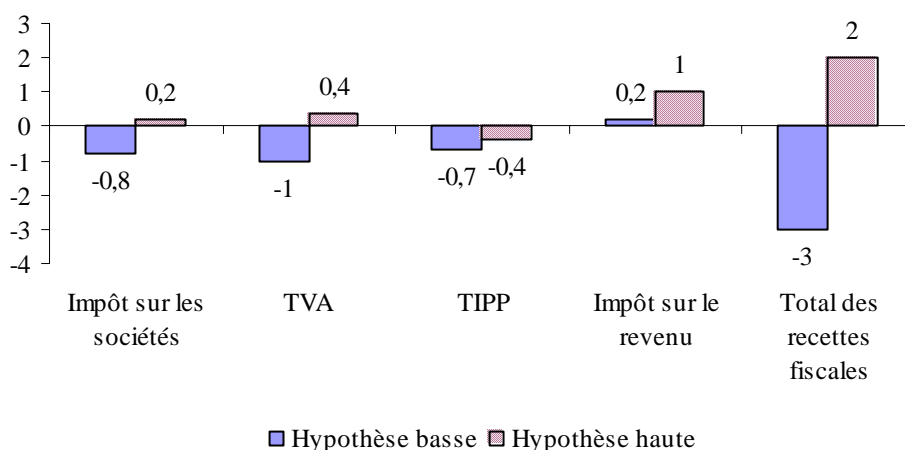


2. Les recettes fiscales risquent-elles d'être inférieures aux prévisions de la loi de finances ?

Selon le gouvernement, les recettes fiscales risquent pourtant d'être inférieures en 2004 aux prévisions de la loi de finances initiale. L'aléa serait en effet légèrement orienté à la baisse, comme l'indique le graphique ci-après.

**Les recettes fiscales en 2004 :
prévisions d'écart par rapport à la loi de finances initiale pour 2004**

(en milliards d'euros)



Source : rapport déposé par le gouvernement en vue du présent débat d'orientation budgétaire

Le gouvernement estime en particulier que si les recettes d'impôt sur le revenu seront supérieures aux prévisions – du fait d'une plus-value importante constatée en 2003 (+ 0,7 milliard d'euros par rapport à la loi de finances rectificative d'automne) –, celles de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) leur seront en revanche inférieures, en raison de l'inflexion des consommations de supercarburant au cours de l'année 2003 (effet base) et d'une légère révision à la baisse des consommations de supercarburant sans plomb en 2004. Selon le gouvernement, « *les professionnels de l'automobile et les représentants des pétroliers s'accordent pour estimer que la politique active du gouvernement en faveur de la sécurité routière, en particulier la sévérité accrue à l'encontre des excès de vitesse, a eu un impact direct sur les consommations de carburants et notamment sur les supercarburants* ».

Au total, l'écart des recettes fiscales par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2004 serait compris entre – 3 milliards d'euros et + 2 milliards d'euros.

Ces considérations doivent cependant être nuancées par le fait que **les prévisions du gouvernement s'appuient sur l'hypothèse d'une croissance du PIB de 1,7 % en 2004**. Or, selon le consensus des conjoncturistes, la croissance effective serait de 2,1 %.

Selon l'hypothèse d'une élasticité des recettes fiscales à la croissance de 0,6, c'est-à-dire identique à celle retenue par le gouvernement, une croissance du PIB supérieure de 0,4 point augmenterait les recettes fiscales de 0,24 %, soit d'environ **600 millions d'euros**.

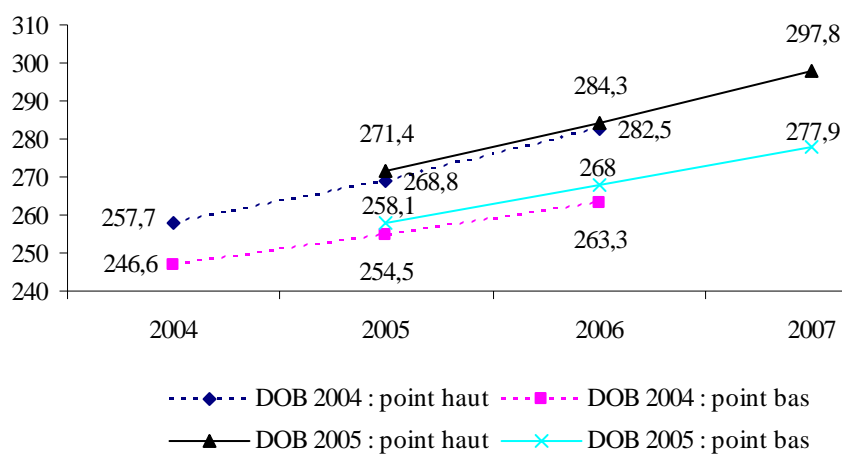
3. Les prévisions à moyen terme

Tout en prenant en compte les incertitudes évoquées plus haut, le gouvernement a tenté, comme l'année dernière, conformément à l'article 48 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, **d'établir des prévisions de moyen terme des principales ressources fiscales de l'Etat**.

Les prévisions actuelles sont légèrement plus favorables que celles présentées il y a un an, comme l'indique le graphique ci-après.

Prévisions de recettes fiscales à moyen terme

(en milliards d'euros)



Sources : rapports du gouvernement sur les débats d'orientation budgétaire pour 2004 et 2005

Au total, les recettes fiscales augmenteraient de 7,7 % à 9,7 % entre 2005 et 2007.

CHAPITRE III :

EN FINIR AVEC LA PRÉFÉRENCE POUR LA DÉPENSE PUBLIQUE

L'étude particulièrement éclairante de la direction du budget¹ déjà citée, replace opportunément les difficultés budgétaires actuelles dans leur contexte en montrant que la persistance de déficits structurels n'est pas simplement due à une politique budgétaire pro-cyclique en phase de haute du conjoncture mais à une véritable propension française à la dépense publique.

Sur le plan financier, cette caractéristique, qui apparaît indépendante de la sensibilité politique des gouvernements, se traduit par l'irrésistible poussée des dépenses obligatoires ou presque, c'est-à-dire résultant d'obligations juridiques des administrations publiques.

I. UNE SINGULARITÉ FRANÇAISE QUI FAIT OBSTACLE À LA DÉCRUE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Si la France se singularise en Europe par la hausse sur le long terme de la proportion des dépenses publiques dans le PIB, c'est que cette tendance lourde révèle des préférences politiques et même culturelles des Français.

Dans ces conditions, il n'est guère surprenant que le gouvernement actuel éprouve quelques difficultés à faire refluer le taux des prélèvements obligatoires, dès lors surtout qu'il lui faut s'attaquer non seulement au déficit du budget de l'Etat mais encore à celui des comptes sociaux.

A. LE POIDS DES DÉPENSES PUBLIQUES EN FRANCE SUR LONGUE PÉRIODE

1. La part des dépenses publiques dans le PIB : + 20 % en 25 ans

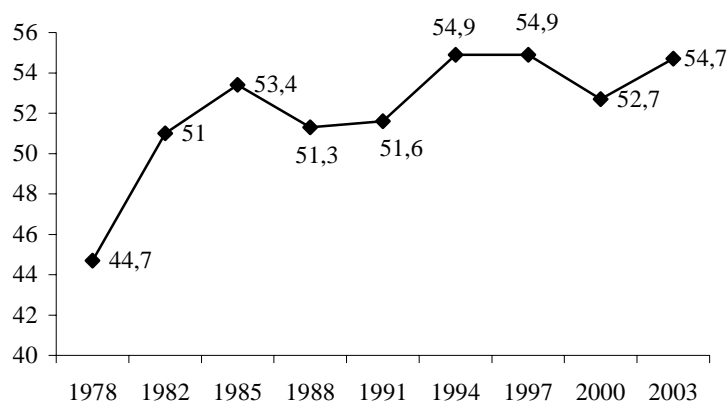
Le niveau des dépenses des administrations publiques se situe en 2003 à 54,7 % du PIB, proche des maxima atteints en 1994 et 1997 (54,9 % du PIB). Sur longue période, la progression apparaît très forte : dix points de PIB en 25 ans. En pourcentage, l'augmentation est de plus de 20 % depuis 1978. Les dépenses publiques restent depuis plus de 20 ans au-

¹ *Note bleue n° 270 mai 2004*

dessus de la barre des 50 % du PIB : la préférence de la France pour la dépense publique apparaît durable.

Evolution de la part des dépenses publiques dans le PIB

(en % du PIB)



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

La répartition des dépenses publiques entre Etat, administrations de sécurité sociale, collectivités territoriales et ODAC met en évidence trois phénomènes :

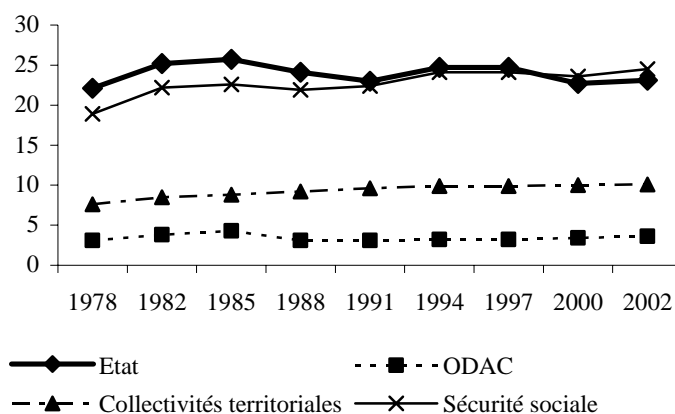
- le **maintien à haut niveau des dépenses de l'Etat** sur toute la période ;

- la **progression continue des dépenses de sécurité sociale** (+ 33 % entre 1978 et 2002) ;

- malgré les nouvelles compétences qui leur ont été progressivement dévolues depuis les années 1980, la **modération en niveau des dépenses des collectivités territoriales**.

Répartition des dépenses publiques par catégorie d'administration publique

(en % du PIB)



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

2. La précédente législature : l'affectation d'une forte part des fruits de la croissance à la dépense publique

L'allocation des fruits de la croissance entre 1997 et 2002 constitue une démonstration particulièrement pertinente de la préférence collective pour la dépense. Certes, le rapport de notre collègue député Didier Migaud relatif à la création d'une commission d'enquête sur la dégradation des comptes publics depuis juin 2002¹ souligne que la révision à la hausse des recettes fiscales en 1999², à hauteur de 3,4 milliards d'euros, a été affectée, pour 1,5 milliard d'euros au remboursement par l'Etat d'un emprunt contracté en 1994 par l'UNEDIC et à hauteur de 1,26 milliard d'euros à la réduction du déficit, soit une affectation de 82 % des recettes nouvelles à la réduction du déficit et de l'endettement publics.

Toutefois, la gestion des finances publiques sur l'ensemble de la période 1997-2002 présente un tout autre aspect. Les données issues du même rapport montrent que **la marge de manœuvre consécutive à la formidable croissance des recettes fiscales et non fiscales (71,8 milliards d'euros) a été répartie pour 20 % à la réduction du déficit budgétaire, pour 43 % à la réduction d'impôts et pour 37 % à la création de nouvelles dépenses.**

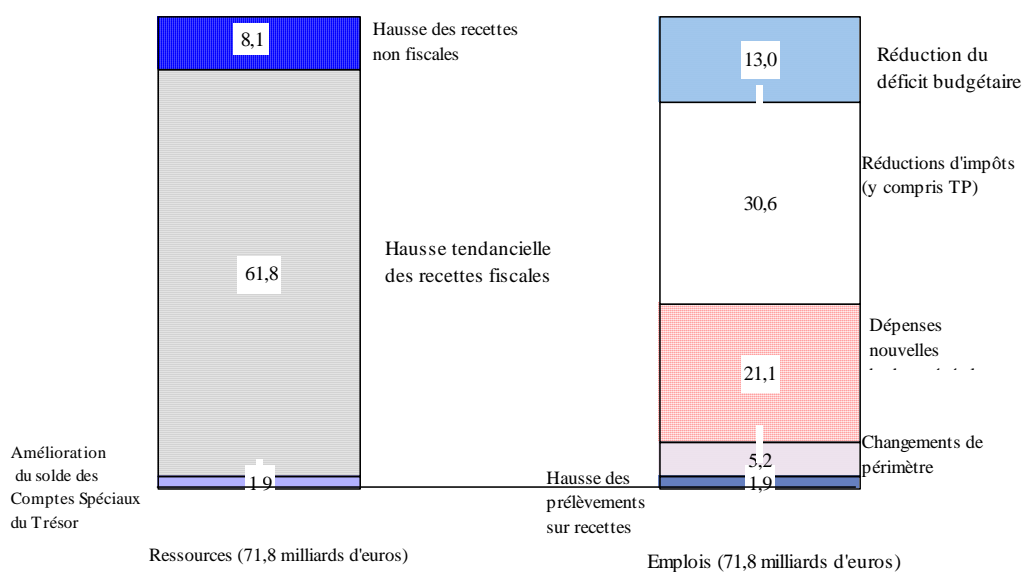
¹ Assemblée nationale, rapport n° 1591 XII^{ème} législature au nom de la commission des finances.

² La désormais fameuse affaire de la « cagnotte ».

Sur 71,8 milliards d'euros issus de la croissance, 21,1 milliards d'euros ont été consacrés à des dépenses nouvelles entre 1997 et 2002. Ces dépenses n'ont par définition pas été financées : les baisses d'impôt s'élèvent sur la période à 30,6 milliards d'euros.

Affectation des fruits de la croissance 1997-2002

(en milliards d'euros)



Source : Assemblée nationale, rapport n° 1591 au nom de la commission des finances

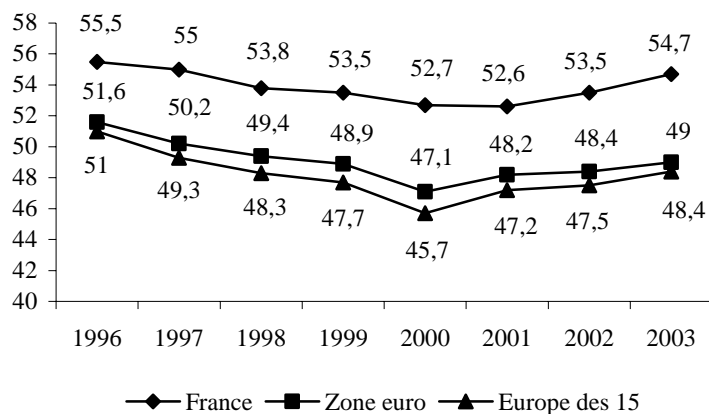
B. UNE SITUATION ATYPIQUE PAR RAPPORT AUX AUTRES PAYS EUROPÉENS

1. Une évolution contraire à celle des autres pays européens

La comparaison avec la moyenne des autres pays européens, que l'on prenne comme base de référence l'Europe des 15 ou la zone euro, est très défavorable à la France. En moyenne, le niveau des dépenses publiques en France est supérieur de 4 à 6 points de PIB par rapport aux autres pays de l'Union européenne. **L'écart s'est creusé de près de 2 points de PIB entre 1996 et 2003.**

Comparaison des dépenses publiques France – zone euro – Europe des 15

(en % du PIB)



Source : Commission européenne

L'évolution des dépenses publiques françaises depuis plus de vingt ans se distingue de celle de l'ensemble des partenaires européens de la France. Hormis certains pays d'Europe du Nord, **la France fait désormais la course en tête en matière de dépenses publiques.**

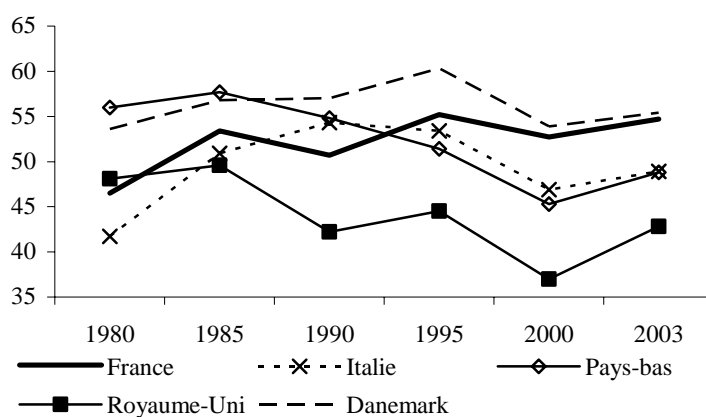
Ce n'était pas le cas en 1980 : des pays comme les Pays-Bas où le Royaume-Uni se caractérisaient par un poids des dépenses publiques dans le PIB supérieur à celui de la France. Ces pays ont durablement réduit le poids de leurs dépenses publiques.

Il en est de même de l'Italie, qui après des années 1980 marquées par une forte dynamique des dépenses, a entrepris une action destinée à faire passer ces dépenses en-dessous de la barre des 50 % du PIB.

La France est ainsi le seul pays européen à avoir mené délibérément une politique destinée à faire passer les dépenses publiques au-dessus de la barre des 50 % du PIB. Les pays scandinaves ont en effet stabilisé ou réduit leurs dépenses.

Comparaison des dépenses publiques en Europe

(en % du PIB)



Source : Commission européenne

2. L'explication du décalage : le poids des dépenses sociales et de santé

La ventilation des dépenses publiques par fonction pour chacun des membres de l'Union européenne permet de mieux discerner les priorités budgétaires de chacun.

Dépenses des administrations publiques par fonction en 2001

(en % du PIB)

	France	Allemagne	UE à 15	Royaume-Uni	Suède
Frais d'administration	6,4	6,3	6,7	4,3	8,5
Défense	2,4	1,2	1,7	2,6	2,2
Ordre et sécurité publics	1,0	1,6	1,6	1,9	1,4
Affaires économiques	5,2	4,3	4,2	2,3	4,4
Protection de l'environnement	1,3	0,6	0,7	0,5	0,3
Logements/équipements collectifs	1,0	1,1	0,9	0,4	1,0
Santé	7,9	6,3	6,3	6,1	6,6
Loisirs, culture et culte	0,8	0,7	0,8	0,5	1,1
Enseignement	6,0	4,2	5,1	4,6	7,7
Protection sociale	20,4	21,9	18,8	16,0	23,9

Source : Eurostat

Cette ventilation montre tout d'abord que si les dépenses liées aux services généraux des administrations publiques sont inférieures en France à la moyenne de l'Union européenne, elles sont supérieures de 2 points de PIB à celles du Royaume-Uni, où la gestion des finances publiques paraît ainsi particulièrement optimisée. De manière compréhensible, elle montre le poids des dépenses militaires en France ou au Royaume-Uni par rapport à la moyenne européenne. En revanche, les dépenses régaliennes liées à l'ordre public et à la sécurité sont inférieures en France à la moyenne européenne, et ce de manière significative, ainsi qu'au budget qui leur est consacré par l'Allemagne ou le Royaume-Uni.

C'est enfin et surtout en matière de santé et de protection sociale que des différences majeures apparaissent entre la France et ses voisins. Les dépenses publiques qui leur sont consacrées représentent 28,3 % du PIB en France, contre 22,1 % au Royaume-Uni et 25,1 % du PIB pour la moyenne européenne.

En ce qui concerne les domaines sociaux et de santé, il y a ainsi une préférence plus marquée en France que dans la plupart des autres pays européens pour une gestion des dépenses par la puissance publique plutôt que par des régimes de marché.

C. LA LABORIEUSE STABILISATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

1. La stabilité des prélèvements obligatoires en 2003

Dans son rapport économique, social et financier (RESF) associé au projet de loi de finances pour 2004, le gouvernement prévoyait un taux de prélèvements obligatoires de **43,8 %** du PIB en **2003**, ce qui correspond au taux effectivement constaté par l'INSEE.

En revanche, contrairement à ce qui était indiqué dans le RESF, le taux de prélèvements obligatoires **n'a pas diminué en 2003**. En effet, ce taux a été de **43,8 %** en **2002**, contre 43,9 % selon la prévision du gouvernement.

On rappelle en outre que le taux de prélèvements obligatoires en **2002** avait fait l'objet d'une importante **erreur de prévision** dans le RESF associé au projet de loi de finances pour 2003. En effet, le gouvernement annonçait alors, pour 2002, un taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques ramené de 45,0 % à 44,6 % du PIB, soit une baisse de 0,4 point de PIB. En conséquence, comme votre rapporteur général l'a souligné lors du débat d'orientation budgétaire pour 2004, le programme de stabilité 2004-2006 fixait un objectif de taux de prélèvements obligatoires (44,1 % en 2006) supérieur à celui constaté en 2002.

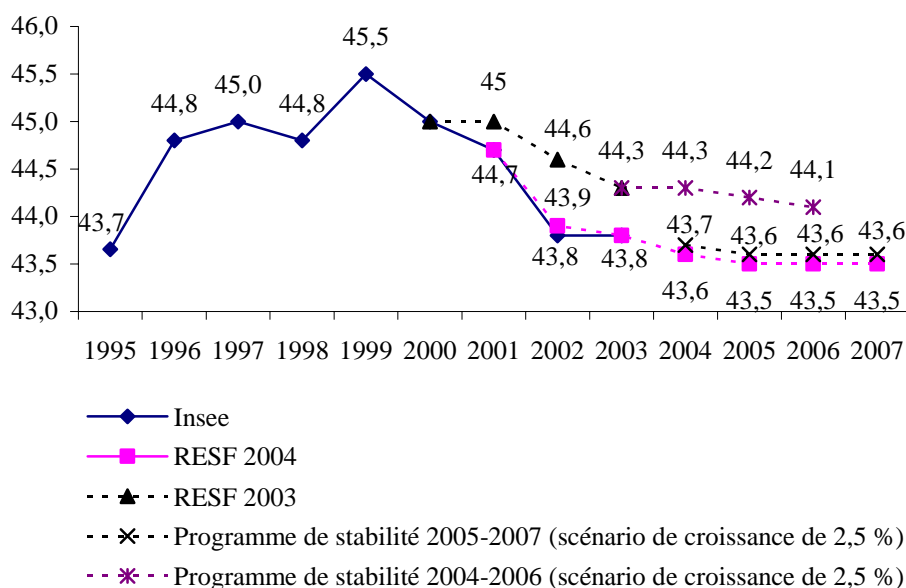
Toutefois, il n'y a pas lieu de se réjouir de la diminution observée en 2002, qui résulte moins d'une dynamique positive que du creusement du déficit consécutif à une croissance du PIB inférieure aux prévisions tant en 2003 (0,5 % au lieu de 2,5 %) qu'en 2002 (1,2 %, contre une prévision de 2,5 %).

Le gouvernement prévoit une poursuite de la diminution du taux de prélèvements obligatoires. A l'objectif indiqué dans le RESF associé au projet de loi de finances pour 2004, de **43,5 %**, a succédé un objectif légèrement moins ambitieux : ainsi, selon le **programme de stabilité 2005-2007**, cet objectif n'est plus que de **43,6 %**. Cette différence, en apparence infime, correspond pourtant au tiers de l'effort indiqué dans le RESF précité.

Ces données sont synthétisées par le graphique ci-après.

Evolution du taux de prélèvements obligatoire 1996-2007

(en % du PIB)



Sources : INSEE ; rapports économiques, sociaux et financiers pour 2003 et 2004 : programme de stabilité 2005-2007

Malgré cette inflexion récente, **la France reste l'un des pays où le poids des administrations publiques est le plus élevé**, comme l'indique le tableau ci-après.

Les recettes des administrations publiques dans quelques pays

(en points de PIB)

	1999	2000	2001	2002	2003
Etats-Unis	33,1	33,8	33	30,4	29,7
Japon	31,8	32,2	33,1	31,9	31,5
Lituanie	38	36,4	33,6	33,8	33,9
Irlande	36,8	36,5	34,9	33,1	34,6
Royaume-Uni	40,3	40,8	41,1	39,5	39,6
UE - 15	47	46,7	46,2	45,5	45,8
France	51,8	51,3	51	50,2	50,6
Finlande	54,3	56,1	54,4	54,4	52,7
Danemark	59,5	57,4	58,2	57,3	57,5
Suède	62,7	62,4	60	58,1	59,5

Source : Commission européenne, prévisions économiques du printemps 2004

Ainsi, en 2003 les recettes des administrations publiques représentaient en France plus de 50 % du PIB, contre environ 45 % pour l'ensemble de l'Union européenne à 15 Etats.

Ce taux est nettement supérieur non seulement à celui des Etats-Unis et du Japon (de l'ordre de 30 %), mais aussi de la Lituanie et de l'Irlande (de l'ordre de 35 %) et du Royaume-Uni (de l'ordre de 40 %).

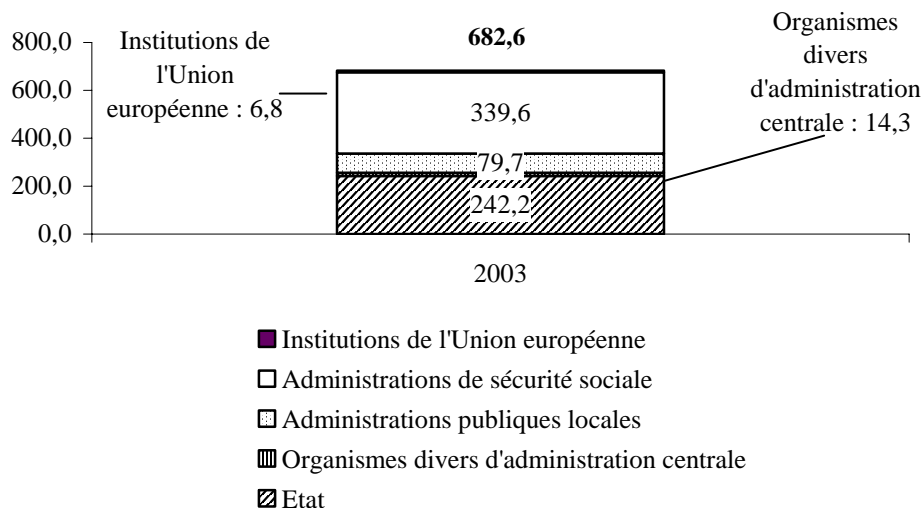
Seuls les pays scandinaves ont un taux supérieur, de l'ordre de 60 % dans le cas de la Suède.

2. La part croissante des prélèvements sociaux

Les prélèvements obligatoires, de **682,6 milliards d'euros en 2003**, se sont essentiellement répartis entre les administrations de **sécurité sociale** (339,6 milliards d'euros, soit 49,8 %) et **l'Etat** (242,2 milliards d'euros, soit 35,5 %), comme l'indique le graphique ci-après.

Les prélèvements obligatoires en 2003 par sous-secteurs

(en milliards d'euros)



Source : INSEE

Les prélèvements obligatoires ont augmenté de **14,4 milliards d'euros** en 2003. Cette augmentation provient en quasi-totalité de celles des administrations de sécurité sociale (+ 10,7 milliards d'euros) et des administrations publiques locales (+ 3,2 milliards d'euros).

En revanche, les prélèvements obligatoires perçus par l'Etat, les organismes divers d'administration centrale et les institutions de l'Union européenne sont demeurés stables.

Le sous-secteur dont les prélèvements obligatoires ont proportionnellement le plus augmenté est celui des collectivités territoriales (+ 4,2 %), les administrations de sécurité sociale venant en seconde position (+ 3,3 %).

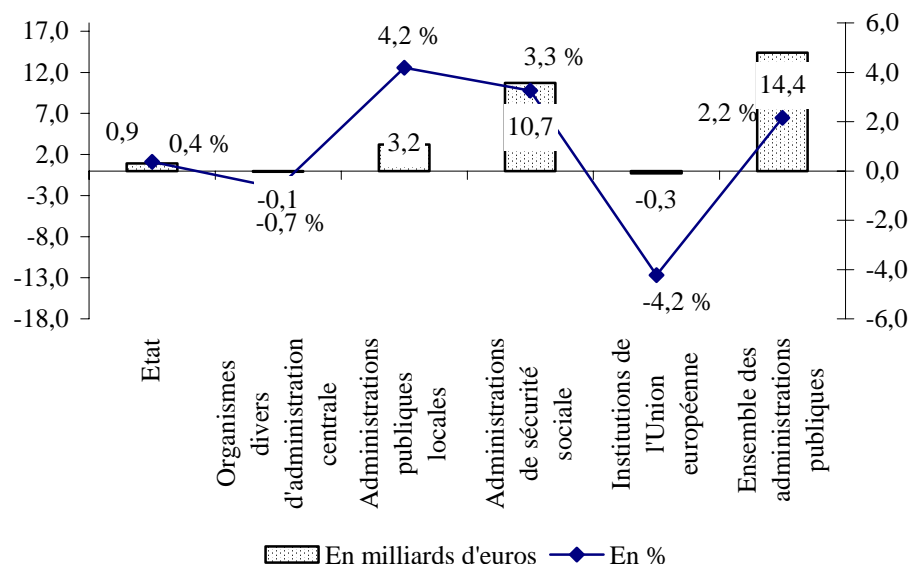
Enfin, les prélèvements au profit des institutions de l'Union européenne ont diminué de 4,2 %.

Le graphique ci-après permet de mettre en évidence ces évolutions.

L'évolution des prélèvements obligatoires en 2003 par sous-secteurs

(en milliards d'euros)

(en %)



Source : INSEE

La faible augmentation des prélèvements au profit de l'Etat en 2003 provient surtout du ralentissement des recettes fiscales (cf. supra).

La forte croissance des impôts et cotisations sociales perçus par les **administrations de sécurité sociale**, de 3,3 %, a été légèrement inférieure à celle constatée en 2002 (+ 3,6 %). Selon l'INSEE, malgré la croissance modérée de la masse salariale (+ 2,1 %), les cotisations ont augmenté de 3,4 % en raison des mesures nouvelles. En particulier, le taux de cotisations Unedic a augmenté de 0,6 point au 1^{er} janvier 2003, ainsi que celui de l'assurance pour la garantie des salaires (AGS). L'effet de ces deux mesures est évalué par l'INSEE à 2,9 milliards d'euros.

En revanche, la croissance des prélèvements obligatoires au bénéfice des **collectivités territoriales** a été plus vive qu'en 2002 (+ 4,2 % après + 2,8 % en 2002). L'INSEE souligne que si la taxe professionnelle n'a que modérément progressé (+ 1,7 %), essentiellement en raison de la dernière étape de la sortie de la part salaires de son assiette, « *la croissance vigoureuse des taxes foncière (+ 5,0 %) et d'habitation (+ 7,1 %) témoigne des besoins financiers croissants des administrations locales face à la montée en charge des nouvelles responsabilités, comme l'allocation personnalisée à l'autonomie et la régionalisation du transport ferroviaire* ».

II. UNE DÉPENSE PUBLIQUE DE PLUS EN PLUS RIGIDE

Comme l'indique le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, la stratégie budgétaire de la France repose depuis 1998 sur la fixation d'une norme de croissance des dépenses publiques.

Le strict respect de cette règle en 2003 souligne, *a contrario*, le fait que l'évolution des dépenses n'incombant pas à l'Etat et notamment celles relevant des comptes sociaux, est moins assurée.

La difficulté majeure tient à la multiplication de dépenses qui apparaissent obligatoires dans la mesure où elles résultent d'engagements juridiques des administrations : outre la charge de la dette déjà évoquée plus haut, il s'agit essentiellement, en ce qui concerne le budget de l'Etat, des dépenses de personnel.

On n'oubliera pas toutefois, que le type même de ce genre de dépenses est à trouver avec les prestations sociales accordées « à guichet ouvert », dont l'accumulation est à l'origine du déséquilibre des comptes sociaux et des difficultés des comptes des collectivités territoriales, qui feront l'objet de développements spécifiques ultérieurs.

Mais la diminution des marges de manœuvre qui en résulte, tient aussi à un phénomène de rigidification politique, dû à l'empilement des secteurs dits prioritaires, comme en témoigne le caractère de plus en plus laborieux des arbitrages budgétaires.

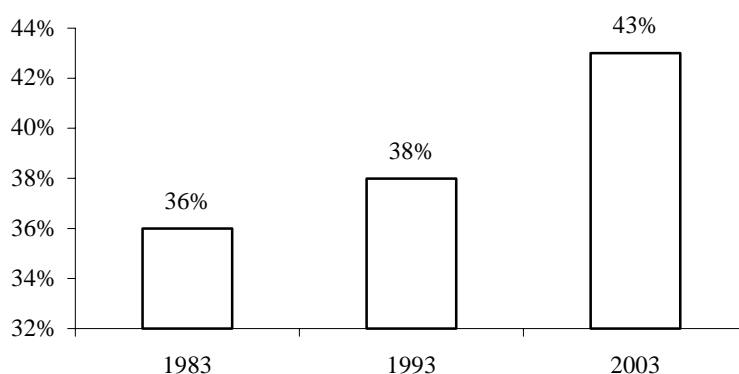
A. LA POUSSÉE DES DÉPENSES QUASI OBLIGATOIRES DANS LE BUDGET DE L'ETAT

1. Le poids des dépenses de personnel

La loi de finances pour 2004 a autorisé une dépense de 283,7 milliards d'euros. Elle prévoit une dépense de personnel de 112,5 milliards d'euros, soit **43 % du total des dépenses du budget de l'Etat**. Au sein de ce budget, la progression est particulièrement spectaculaire depuis 1993. En 10 ans, les dépenses de personnel ont absorbé 57 % de l'augmentation du budget général de l'Etat. Elles ont même représenté près de **85 % de la progression des dépenses entre 1998 et 2000**.

Part des dépenses de personnel au sein du budget de l'Etat

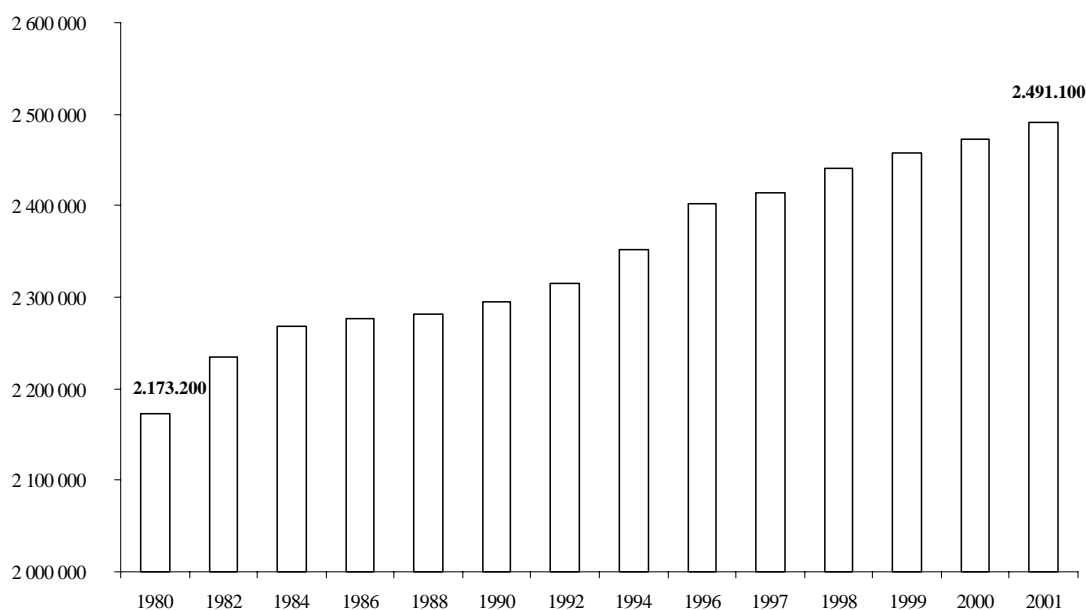
(en %)



Source : rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques en vue du débat d'orientation budgétaire 2005

Ainsi que le remarque le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques en vue du débat d'orientation budgétaire 2005, **la seule progression tendancielle des dépenses de personnel (+ 6,8 milliards d'euros) sur la période 2004-2007 représente plus de 50 % de l'enveloppe de 13 milliards d'euros qui doit être respectée pour limiter la progression des dépenses de l'Etat.**

Evolution des effectifs de la fonction publique d'Etat

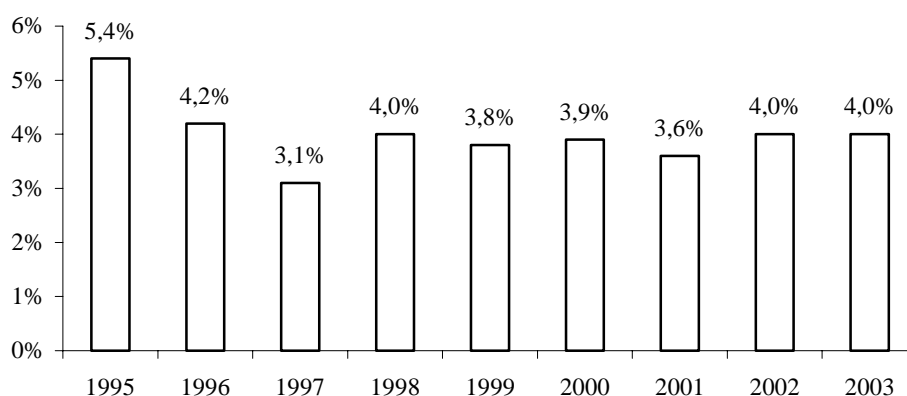


Source : direction générale de l'administration et de la fonction publique

La réduction des effectifs engagée par le gouvernement depuis 2002, si elle marque une inflexion importante par rapport aux pratiques passées, n'a jusqu'à présent pas suffi à compenser la progression mécanique des dépenses de personnel. Il convient en effet de prendre également en compte la progression de la rémunération des personnels et l'incidence financière des départs à la retraite des fonctionnaires. L'évolution de la rémunération moyenne des personnels en place, qui intègre les mesures générales, les mesures catégorielles et les effets du GVT, a été constamment supérieure, sur moyenne période, à l'évolution de l'indice des prix.

Evolution de la rémunération moyenne des personnels en place

(en %)



Source : rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques en vue du débat d'orientation budgétaire 2005

2. Une projection à long terme préoccupante des charges annuelles de fonction publique

Le recrutement de personnels de la fonction publique constitue un engagement de long terme pour le budget de l'Etat compte tenu des charges de pensions assumées par les crédits publics.

A la demande de votre rapporteur général, le gouvernement a fourni un certain nombre de simulations permettant d'effectuer une projection à 2010 du coût des charges annuelles de la fonction publique.

Les hypothèses retenues sont les suivantes : rythme inchangé des suppressions d'emplois depuis 2002, stabilité du point de la fonction publique, absence de mesures catégorielles nouvelles, hypothèse d'un GVT positif de + 2 % et d'un GVT négatif de - 2 %. D'un point de vue budgétaire, ces hypothèses sont particulièrement favorables. La masse salariale (hors cotisations et pensions) diminuerait alors de 0,2 % en rythme annuel.

A minima, les charges annuelles de la fonction publique (masse salariale, hors cotisations, et pensions) supplémentaires seraient dès lors de 8,2 milliards d'euros.

Ce chiffre se décompose en - 600 millions d'euros au titre de la progression de la masse salariale et en + 8,9 milliards d'euros au titre des pensions.

A plus long terme, il convient de prendre en compte les engagements hors bilan liés aux charges de retraite tels qu'évalués par le compte général de l'administration des finances 2003. Ce document évalue les engagements de l'Etat en matière de retraite en utilisant la méthode¹ dite des unités de crédit projetées, préconisée par la norme comptable internationale IAS 19. Le taux d'actualisation réel retenu, net de l'inflation, est celui des taux longs à fin 2003, soit environ 2,5 %. Ainsi, **les engagements au titre des retraites des fonctionnaires d'Etat sont évalués² à environ 850 milliards d'euros, soit environ 55 % du PIB.** Hors réforme des retraites de 2003, ces engagements auraient été de 940 milliards d'euros.

Sur longue période, la tension des crédits de personnel et de pensions devrait s'accroître très nettement, au-delà des projections optimistes réalisées pour l'échéance 2010.

B. LA MULTIPLICATION DES PRIORITÉS

1. L'exemple de la précédente législature

Le rapport de notre collègue député Didier Migaud relatif à la création d'une commission d'enquête sur la dégradation des comptes publics depuis juin 2002³ montre la progression des dépenses des budgets considérés comme prioritaires par le précédent gouvernement entre 1997 et 2001.

¹ Cette méthode considère que les engagements à l'égard des actifs en place sont proportionnels au nombre d'années de services effectués. L'évolution de carrière probable des actifs est prise en compte. Le régime est supposé fermé à la date de l'évaluation.

² L'impact de la réforme des retraites de 2003 sur le besoin de financement actualisé du régime est évalué à 10 milliards d'euros sur 20 milliards d'euros en 2020, soit un gain d'environ 50 % du besoin de financement tendanciel de 2020 pour le régime de la fonction publique d'Etat.

³ Assemblée nationale, rapport n° 1591 XII^{ème} législature au nom de la commission des finances.

Evolution des budgets prioritaires depuis 1997

(en milliards d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	Variation 1997-2002
Education	49,4	51,0	52,9	55,0	56,6	+ 7,2
Emploi et solidarité	33,5	34,9	36,9	37,9	37,8	+ 4,3
Intérieur	7,7	8,0	8,1	8,3	8,5	+ 0,8
Justice	3,6	3,8	4,0	4,2	4,3	+ 0,7
Culture et communication	2,3	2,4	2,4	2,6	2,9	+ 0,6
Environnement	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	+ 0,1
Budgets prioritaires	96,9	100,3	104,7	108,3	110,4	+ 13,5
Part des priorités dans le budget général	40,6 %	41,5 %	42,2 %	43,2 %	43,4 %	

Source : Assemblée nationale, rapport n° 1591, XII^{ème} législature au nom de la commission des finances

Le nombre de ces priorités, dans un budget en progression, a conduit à une rigidification majeure de la dépense. Leur part dans le budget général, plus de 40 %, présentait un risque inflationniste majeur.

Le caractère prioritaire des budgets ci-dessus n'empêche pas tout d'abord la progression des autres dépenses (les priorités du précédent gouvernement ont bénéficié d'un budget progressant huit fois plus vite que les autres).

L'effet d'imitation engendré chez les autres ministères dépensiers crée vite des tensions sur la dépense.

Enfin, les deux priorités les plus importantes, éducation et emploi ont suscité des dépenses nouvelles difficilement réversibles, qu'il s'agisse du recrutement de personnels supplémentaires ou des allègements de charges sociales liés aux 35 heures.

De telles dépenses peuvent difficilement être réexaminées au premier euro. **L'effet de base suscité par des priorités trop nombreuses et mal contrôlées pèse sur l'action du gouvernement suivant.**

Comment financer le système d'indemnisation des intermittents du spectacle ?

Depuis la signature du protocole d'accord du 26 juin 2003¹, le régime d'indemnisation du chômage des intermittents des spectacles est au cœur des débats. Différents aménagements ont été prévus, qui aboutissent finalement à **substituer la solidarité nationale à la solidarité interprofessionnelle pour financer le régime des intermittents.**

A l'invitation du Premier Ministre, l'UNEDIC² a accepté de financer le **congé maternité** des intermittentes qui ne sont pas titulaires d'un contrat de travail. La circulaire du 18 mai 2004³ assimile leur congé maternité à du travail effectif à raison de 5 heures par jour⁴ pour la justification des 507 heures de travail requises pour une admission à l'ouverture des droits aux prestations en espèce de la Sécurité sociale. Cependant, **ni l'UNEDIC ni le gouvernement n'a évalué le coût de cette mesure de solidarité interprofessionnelle.**

Les personnes **en congés maladie**, et des **intermittents exclus du nouveau système d'indemnisation** vont pour leur part **bénéficier de la contribution de l'État.**

Un **fonds spécifique provisoire** vient d'être créé⁵. Il fera bénéficier d'une ouverture de droits les salariés qui auront effectué 507 heures sur 12 mois, au lieu de 11 mois prévus pour 2004, d'une part, et prendra en compte, au titre des heures travaillées, les arrêts maladie de trois mois et plus⁶, d'autre part. Il n'a pas été possible de fixer des critères d'ancienneté ou de ressources pour déterminer l'éligibilité des bénéficiaires du fonds provisoire, et l'urgence de la situation n'a pas permis d'associer les représentants des collectivités territoriales au financement du dispositif, comme le souhaitait le Ministre de la culture, **la contribution de l'État, estimée initialement à 20 millions d'euros, pourrait finalement atteindre, selon les hypothèses hautes présentées par le rapport Lagrave, 80 millions d'euros en 2004 et 82 millions d'euros en 2005, soit 162 millions en deux ans.**

La gestion du fonds doit être assurée par l'UNEDIC, sur la base d'une convention avec l'État. Elle donne lieu à des **avances mensuelles réglées à l'UNEDIC par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle**, qui doivent être régularisées le mois suivant, en fonction des dépenses effectivement engagées par les ASSEDIC. L'UNEDIC doit effectuer un bilan tous les deux mois.

La réintégration dans le système d'indemnisation du chômage des « recalculés » devrait faire baisser significativement le nombre de chômeurs en fin de droit, et pourrait permettre un **redéploiement des crédits** finançant l'allocation spécifique de solidarité **en faveur du fonds spécifique provisoire.** Cette hypothèse n'est toutefois pas encore définitivement adoptée.

¹ *Protocole d'accord du 26 juin 2003 relatif à l'application du régime d'assurance chômage aux professionnels intermittents du cinéma, de l'audiovisuel, de la diffusion et du spectacle*

² *Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.*

³ *Circulaire n° 04-11 du 18 mai 2004 de l'UNEDIC, portant sur les annexes VIII et X – Modalités de recherche de l'affiliation en cas de maternité.*

⁴ *Soit 200 heures de travail effectif pour la durée minimum d'arrêt de travail obligatoire de huit semaines.*

⁵ *Sur la base du rapport que le ministre de la culture avait demandé le 5 mai dernier à M. Michel Lagrave, Conseiller-Maître honoraire à la Cour des comptes, ancien directeur de la Sécurité sociale. Ce fonds doit être opérationnel le 1^{er} juillet 2004.*

⁶ *Sur la base de 5 heures par jour.*

Le gouvernement considérant que les estimations du coût du fonds provisoire sont surévaluées¹ n'envisage pas de revoir à la hausse sa contribution de 20 millions d'euros au financement des mesures d'urgence en faveur des intermittents. Si à l'automne 2004 les estimations hautes se révélaient exactes, les ajustements nécessaires seraient alors étudiés.

Enfin, précisons que le rapport relatif au fonctionnement du fonds spécifique provisoire recommande d'associer à l'avenir les **collectivités territoriales** au financement du régime des intermittents. Or, il est indispensable de rappeler que **la base du système de financement doit être la solidarité interprofessionnelle**. Dans ce cadre, il est nécessaire de renforcer la lutte contre les abus de l'intermittence et de définir précisément la délimitation du périmètre des annexes VIII et X, comme le gouvernement s'emploie à le faire, mais aussi de **ne pas renoncer à envisager des évolutions en profondeur du régime, avec les partenaires sociaux**. Les modalités de comptabilisation des cachets et l'assiette des cotisations des employeurs, notamment, pourraient être modifiées.

Quelles que soient les pistes de réflexion proposées, elles doivent être explorées. **Il n'est pas admissible d'essayer de pérenniser un régime, en ne le révisant qu'à la marge, et en le faisant reposer sur la contribution de l'État et des collectivités territoriales**. La réforme du régime des intermittents a soulevé de vraies questions, qui ne sont pas toutes réglées. Des ajustements *a minima* n'y répondraient pas, pas plus qu'ils ne permettent aujourd'hui d'envisager un financement pérenne du système. On doit en particulier mettre fin aux abus de sociétés de production et d'organismes qui utilisent le régime des intermittents, pris en charge par l'UNEDIC et par l'Etat, au lieu de proposer aux artistes des formes d'emploi moins précaires.

2. Trop de priorités tuent les priorités

Compte tenu de l'expérience du gouvernement précédent, votre rapporteur général ne peut que partager la position du ministre d'Etat, de l'économie, des finances et de l'industrie lorsqu'il déclare à l'occasion du débat d'orientation budgétaire à l'Assemblée nationale, le 24 juin dernier : *« tout ne peut pas être prioritaire ! Pendant des décennies, à force de ne pas choisir, on a ajouté les priorités les unes aux autres, la plupart des dépenses de l'Etat étant en effet hautement justifiables ! L'éducation, l'emploi, la recherche, la justice, la sécurité sont, évidemment, des priorités dans l'absolu. Mais la contrainte de l'endettement, qui se resserre autour de nous, nous oblige à choisir beaucoup plus finement les dépenses à privilégier, en préservant en premier lieu celles qui engagent l'avenir »*.

C'est ainsi que, dans son rapport général sur le projet de loi de finances pour 2004, votre rapporteur général constatait que *« les quatre priorités du gouvernement - police, justice, défense, aide au développement - perdent en lisibilité sur le plan budgétaire : 13 départements ministériels connaissent une hausse de leurs crédits supérieure à 1,5 %, parmi lesquels*

¹ Le protocole d'accord du 26 juin serait plus favorable que le fonds spécifique provisoire ce qui devrait réduire son nombre d'allocataires. De plus, les allocataires ne demanderont sans doute pas tous à bénéficier de l'allocation du fonds sur toute la période où ils y ont droit, une partie d'entre eux pouvant retrouver un contrat de travail dans l'intervalle.

la culture, la santé, l'enseignement scolaire et supérieur et la mer. Les « priorités budgétaires » du gouvernement représentent désormais 59 % des crédits du budget général 2004 à structure constante ».

Compte tenu de la situation des finances publiques, il apparaît dès lors difficile de sanctuariser les dépenses d'un aussi grand nombre de ministères, surtout lorsque l'on prend en compte les dépenses inéluctables supplémentaires pour 2005. Leur montant s'établit déjà à 11 milliards d'euros¹ :

charges de fonction publique et de la dette	4 milliards d'euros
revalorisation du point fonction publique et des minima sociaux	1,2 milliard d'euros
lois de programmation défense, justice, sécurité	3 milliards d'euros
nouvelle tranche annuelle des allègements de charges sur l'emploi	2,4 milliards d'euros

L'évaluation de ces charges paraît encore optimiste à votre rapporteur général : elle suppose une remontée contenue des taux d'intérêt et une modération réelle dans la revalorisation du point de la fonction publique et des minimas sociaux. Elle incite à de réelles économies, d'un montant équivalent, sur l'ensemble des postes de dépense, pour assurer la réussite de l'objectif de stabilité des dépenses en volume sur la période 2004-2007.

*

* *

Au total, le moment des arbitrages en vue du budget pour 2005 sera le révélateur de la volonté politique de ce gouvernement : ou il s'accommode d'une gestion « au fil de l'eau » consistant à honorer dans chaque secteur une partie des demandes du milieu, véhiculées par les administrations respectives, ou il décide de se livrer à une nouvelle donne budgétaire. Celle-ci, pour infléchir la tendance structurelle qui vient d'être exposée, aura besoin de plusieurs années. Mais il est d'autant plus essentiel de fixer un cap clair, d'inspirer confiance par la fermeté des choix, de freiner enfin la tendance insidieuse qui nous conduit à ne plus exercer qu'une influence minimale et marginale sur le budget de la nation...

¹ Source : débat d'orientation budgétaire 2005 à l'Assemblée nationale – 24 juin 2004 – déclaration du ministre d'Etat.

L'APPLICATION DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE EN 2005

Lors de la préparation des lettres de cadrage budgétaire, la presse s'est fait l'écho du possible étalement sur une année supplémentaire de l'application de la loi de programmation militaire (LPM). Les difficultés de bouclage du budget général auraient donc pu mettre fin à l'effort de rattrapage si nécessaire dans le domaine de la défense.

Cette hypothèse a finalement été abandonnée, la lettre de cadrage devrait permettre de **respecter globalement** les orientations prévues par la loi de programmation militaire, tout en demandant au ministère de la défense de participer l'an prochain à l'effort de stabilisation des dépenses de l'Etat.

Objectifs de la LPM	2003	2004	2005
Article 2 : Crédits de paiement des titres V et VI	<i>En milliards d'euros</i>		
Prévus en LPM	13,65	14,85	15,16
Prévus en LPF, et par le cadrage budgétaire pour 2005	13,64	14,90	13,47
Article 3 : Effectifs civils et militaires hors comptes de commerce	<i>En milliers d'emplois</i>		
Prévus en LPM	437,1	437,9	440,7
Prévus en LPF, et par le cadrage budgétaire pour 2005	437,6	437,8	435,1
Article 4 : Fonds de consolidation de la professionnalisation	<i>En milliards d'euros</i>		
Prévus en LPM	18,93	45,93	71,93
Prévus en LPF, et par le cadrage budgétaire pour 2005	18,93	45,93	55,93

En outre, il faut évoquer la question des gels de crédits prévus pour 2004, et plus largement celle du financement des opérations extérieures (OPEX). Cette dernière porte sur 650 millions d'euros.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a prévu un gel d'un milliard d'euros, ainsi réparti : 100,02 millions d'euros sur le titre III, et 881,914 millions d'euros en autorisations de paiement et 895,2 millions en crédits de paiements sur les titres V et VI.

La mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI)

La loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) a fixé des objectifs indicatifs d'accroissement des moyens mis à la disposition de la police et de la gendarmerie nationales pour la période 2003-2007.

Ces moyens sont les suivants en ce qui concerne la police nationale :

- la création de **6.500 emplois supplémentaires dans la police nationale**, dont 4.500 emplois de personnels actifs et 2.000 emplois administratifs, techniques, scientifiques et spécialisés ;

- **1180 millions d'euros de crédits supplémentaires de dépenses de fonctionnement et d'équipement sur la période 2003-2007**, soit 236 millions d'euros par an.

Une répartition homogène dans le temps des moyens nouveaux prévus par la LOPSI conduirait à atteindre 40 % des objectifs fixés d'ici la fin de l'année 2004.

Près de la moitié des emplois prévus dans la programmation sont créés en 2003-2004

Emplois créés (police nationale)	Prévision 2003-2007	2003	2004	Réalisation 2003+2004
Personnels actifs	4.500	900	750	36,8 %
Personnels administratifs, techniques, scientifiques et spécialisés	2.000	1.000	250	62,5 %
TOTAL	6.500	1.900	1.000	44,6 %

Le tiers des crédits de fonctionnement et d'investissement prévus dans la programmation auront été consommés en deux exercices

Crédits prévus	Prévisions 2003-2007	2003	2004	Réalisations 2003-2004
Fonctionnement (titre III)		45	78	
Investissements (titre V)		95	168	
TOTAL	1.180	140	246	32,7 %

La mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ)

La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) prévoit des moyens supplémentaires considérables pour les années 2003 à 2007 :

- la création de 10.100 emplois supplémentaires d'ici à 2007, dans les services de la justice, soit une **augmentation de 15 %** par rapport aux effectifs actuels ;

- un montant supplémentaire de 1,75 milliard d'euros d'autorisations de programme, ce qui reviendra à **doubler le niveau moyen annuel des investissements** du ministère de la justice.

Le montant cumulé de l'enveloppe financière destinée à financer ces emplois et ces investissements supplémentaires, ainsi que des mesures d'accompagnement, s'établit à 3,65 milliards d'euros pour 2003-2007 (2,775 milliards d'euros en dépenses ordinaires et 875 millions d'euros de crédits de paiement pour les dépenses en capital).

Le bilan d'application de la loi d'orientation s'établit de la manière suivante après deux années d'application (*source : ministère de la justice*) :

Plus de deux cinquièmes des emplois prévus dans la programmation sont créés en 2003-2004

Emplois créés	Prévu 2003-2007	2003	2004	Réalisation 2003 + 2004
Magistrats	950	180	150	38 %
Fonctionnaires et agents des services judiciaires	3 500	520	559	31 %
Personnels de l'administration pénitentiaire	3 740	870	1 111	53 %
Personnels de la protection judiciaire de la jeunesse	1 250	314	234	44 %
Administration centrale et CNIL	180	40	46	48 %
Justice administrative	480	100	97	41 %
Total	10 100	2 024	2 197	42 %

Plus de la moitié des autorisations de programme prévues dans la programmation sont mises en place en 2003-2004

Autorisations de programme ¹	Prévu 2003-2007	2003	2004	Réalisation 2003 + 2004
Services judiciaires	277	40	78	43 %
Administration pénitentiaire	1.313	295	441	56 %
Protection judiciaire de la jeunesse	55	11	5,5	30 %
Administration centrale	45	37	3,5	90 %
Justice administrative	60	12	15,4	46 %
Total	1.750	395	543,4	54 %

¹ Hors autorisations de programme à ouvrir au titre de programmes déjà lancés.

CHAPITRE IV :

MAITRISER LES DÉFIS ECONOMIQUES ET BUDGÉTAIRES DE L'ÉLARGISSEMENT

La participation de la France au budget de l'Union européenne (UE), en tant que prélèvement sur recettes régi par l'article 6 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances¹, n'est sans doute pas la charge la plus visible du budget, mais n'en représente pas moins un montant très substantiel et soumis à une tendance haussière. **Cet effort financier a ainsi doublé depuis 1990 (en euros courants), pour être évalué à 16,4 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2004**, soit 6,5 % des recettes fiscales nettes (3,7 % en 1980). Notre pays ainsi est le second contributeur du budget de l'Union européenne avec une quote-part de 17 % en 2004, relativement stable depuis le milieu de la décennie 90.

Plusieurs arguments militent en faveur d'une analyse approfondie de l'évolution de ce prélèvement sur recettes dans le cadre d'un débat d'orientation budgétaire : outre son montant, le rôle politique majeur de la France au sein de l'Union et le cadrage pluriannuel du budget communautaire incitent à mettre en perspective l'impact financier de notre appartenance à l'UE. Mais surtout, **le débat d'orientation budgétaire (DOB) est cette année contemporain de l'amorce de délicates négociations sur les prochaines perspectives financières européennes, qui couvrent la période 2007-2013** et marquent une évolution majeure dans la conception même du budget de l'UE. Les enjeux de ce futur cadre pluriannuel ont été en particulier explicités dans le rapport au Premier ministre que nos collègues Marc Laffineur, député, et Serge Vinçon, ont remis en février 2004.

¹ Cet article consacre l'existence du mécanisme du prélèvement sur recettes, qui n'avait jusqu'alors fait l'objet que d'une reconnaissance jurisprudentielle par le Conseil constitutionnel, notamment par les décisions du 29 décembre 1982 et du 29 décembre 1998, et dont la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances limite exclusivement le bénéfice aux collectivités territoriales et à l'Union européenne. Son article 6 précise ainsi : « Un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte ».

I. LE CHOC ÉCONOMIQUE ET FISCAL DE L'ÉLARGISSEMENT

L'élargissement à dix nouveaux Etats-membres constitue le saut quantitatif le plus important qu'ait connu l'UE et représente à cet égard un « **défi du nombre** », dont les conséquences sur le fonctionnement des institutions européennes sont majeures et donnent lieu, dans le projet de Constitution, à la recherche d'un délicat équilibre dans la représentation des « grands » et « petits » pays. Mais le défi est également – surtout – économique et budgétaire, en raison du « *choc d'appauvrissement* »¹, que représente l'entrée de ces nouveaux membres situés à un stade de développement moins avancé que leurs prédécesseurs. **L'élargissement met donc à l'épreuve la capacité de l'Europe à poursuivre, dans un environnement économique plus complexe et hétérogène, sa vocation de solidarité, de stabilité et de croissance.**

A. DES DISPARITÉS INÉDITES QUE TEMPÈRE UN POTENTIEL DE CROISSANCE

L'élargissement répond en premier lieu à l'objectif politique de reconstitution d'une Europe divisée par la guerre froide, et chacun est bien conscient, comme cela avait été le cas lors de la réunification allemande, du vrai défi posé par l'intégration de dix Etats dont le niveau de vie, en dépit des progrès enregistrés au cours des dernières années, est notablement plus faible que celui des autres Etats-membres : selon le troisième rapport annuel sur la cohésion de la Commission européenne, **le PIB moyen par habitant de l'UE chute ainsi de 12,5 % en termes nominaux**, et de 8 % en parité de pouvoir d'achat². Ces dix nouveaux Etats représentent également 20 % de la population des Quinze, et seulement 6 % de son PIB. Si l'on replace l'élargissement de 2004 dans une perspective historique et à la lumière des adhésions antérieures³, on constate clairement que les disparités économiques n'ont jamais été aussi fortes :

¹ In « Le grand bon vers l'est : une nouvelle Europe » *Maxime Lefebvre – Revue du marché commun et de l'Union européenne*, mai 2004.

² En parité de pouvoir d'achat, le PIB moyen par habitant des nouveaux adhérents se situait en 2003 à 53 % du niveau de l'UE à 25 membres, et un peu en dessous de la moitié de celui de l'UE à 15.

³ Royaume-Uni, Irlande et Danemark en 1973 ; Grèce, Espagne et Portugal en 1981-1986.

Disparités de revenu (en PIB/habitant) lors des élargissements successifs

	<i>En euros</i>			<i>En parité de pouvoir d'achat</i>		
	<i>1973</i>	<i>1981/ 1986</i>	<i>2004</i>	<i>1973</i>	<i>1981/ 1986</i>	<i>2004</i>
<i>UE 15 en euros courants</i>	<i>3.231</i>	<i>11.366</i>	<i>24.358</i>	<i>3.231</i>	<i>11.366</i>	<i>24.358</i>
<i>En base 100</i>						
<i>UE 15</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
<i>Nouveaux entrants</i>	<i>89</i>	<i>51</i>	<i>23</i>	<i>104</i>	<i>70</i>	<i>47</i>
<i>Le plus riche des nouveaux entrants</i>	<i>148</i>	<i>56</i>	<i>26 (Chypre)</i>	<i>121</i>	<i>72</i>	<i>76</i>
	<i>(Danemark)</i>	<i>(Espagne)</i>				
<i>Le plus pauvre des nouveaux entrants</i>	<i>59 (Irlande)</i>	<i>31</i>	<i>15</i>	<i>61</i>	<i>54</i>	<i>35</i>
		<i>(Portugal)</i>	<i>(Lettonie)</i>			

Source : « Les perspectives financières européennes 2007-2013 », rapport de nos collègues Marc Laffineur et Serge Vinçon, février 2004 – Sur données Eurostat

Cette situation conduit à se poser plusieurs questions, portant en particulier sur la nature et la durée du rattrapage économique, la typologie des nouveaux Etats-membres au regard de leurs atouts et handicaps structurels, l'ampleur de la politique de redistribution réalisée dans le cadre du budget européen, ou l'impact, en termes de délocalisations, de la politique fiscale dynamique que mènent la plupart de ces Etats. Bien que l'élargissement représente indéniablement un coût net pour les Quinze à moyen terme (cf. *infra*), **des avantages macro économiques pour l'ensemble de l'UE sont également escomptés à long terme** : dynamisation de la croissance par une hausse des exportations des Etats de l'ouest, émulation contribuant à une amélioration de la compétitivité, investissements de croissance prenant le relais d'éventuelles délocalisations, à mesure que s'atténuera l'avantage des nouveaux Etats-membres en termes de coûts salariaux.

Le surcoût budgétaire auquel doivent se préparer les Quinze, doit donc être perçu non seulement comme un acte de solidarité, concrétisation de l'unification historique de l'Europe, mais aussi comme une promesse de croissance future dans l'intérêt bien compris des 25 Etats-membres. **La compatibilité d'un tel surcoût avec les contraintes nées du Pacte de stabilité doit toutefois faire l'objet d'un débat transparent, sous peine de se heurter au paradoxe de tensions budgétaires inconciliables.**

B. DES PERSPECTIVES DE CONVERGENCE LENTES ET INÉGALES

Des risques et inconnues demeurent sur les perspectives de rattrapage et l'adaptabilité des structures économiques des adhérents. **Nombre d'observateurs estiment que le scénario qu'il convient de privilégier, n'est pas celui de l'Allemagne de l'Est, mais des pays dits de la « cohésion »** que sont l'Irlande, la Grèce, l'Espagne et le Portugal, qui ont bénéficié de volumes

d'aide importants au titre des fonds structurels. Le PIB par habitant (en parité de pouvoir d'achat) de ces quatre pays a ainsi progressé d'un point par an par rapport à la moyenne des Quinze entre 1988 et 2002, l'évolution étant particulièrement spectaculaire pour l'Irlande¹. En se fondant sur des hypothèses de rattrapage semblables, confirmées par l'évolution récente du PIB des nouveaux Etats-membres, on observe que le délai de convergence du niveau de vie attendrait vraisemblablement plusieurs dizaines d'années pour la plupart de ces pays.

Le délai de rattrapage ne sera cependant pas homogène, d'une part parce que les niveaux de départ sont inégaux², d'autre part en raison des structures et du degré d'ouverture économique propres à chaque pays, susceptibles d'accélérer ou de freiner le rythme de la croissance. Outre les cas de la Slovénie et de Chypre, déjà perçus comme économiquement proches des Quinze, les Etats baltes pourraient ainsi tirer parti d'une bonne insertion dans le commerce intra-européen et de la poursuite d'une croissance déjà élevée³, au point que certains observateurs pronostiquent un scénario de type irlandais. La Slovaquie et la Hongrie manifestent également un rythme de rattrapage soutenu (deux points par an). La Pologne paraît en revanche handicapée par le poids de l'agriculture (20 % de la population active), un taux de chômage élevé avec 20 %, et un déficit public proche de 7 %.

C. UN DUMPING FISCAL RÉVÉLATEUR DU MANQUE DE COMPÉTITIVITÉ DE LA FRANCE ET DES INSUFFISANCES DE LA COORDINATION ENTRE ETATS-MEMBRES

1. Une fiscalité des sociétés particulièrement attractive

Un autre déterminant de la croissance économique des nouveaux pays adhérents résidera dans l'impact de leur politique fiscale sur les investissements des entreprises occidentales, et plus particulièrement dans l'élasticité de leur faibles taux d'imposition sur les sociétés (IS). Le tableau ci-après illustre ainsi le choix qu'ont opéré les nouveaux Etats-membres de privilégier la fiscalité des entreprises :

¹ Le PIB de l'Irlande est ainsi passé de 64 % de la moyenne des Quinze en 1988 à 120 % en 2002.

² Malte et la Slovénie, avec 76 % du PIB par habitant moyen de l'UE à 25, et Chypre avec 85 %, sont ainsi au-dessus du niveau actuel de la Grèce et du Portugal.

³ En 2003, la Lituanie a connu une croissance de 6,3 %, la Lettonie de 6 %, et l'Estonie de 4,5 %.

Taux d'IS et de TVA dans les nouveaux Etats-membres et les futurs pays adhérents (en %)

	<i>IS 2003</i>	<i>IS 2004</i>	<i>TVA taux normal</i>	<i>TVA taux réduit</i>
<i>Bulgarie</i>	23,5	19,5	20	-
<i>Estonie</i>	0 ou 26	0 ¹ ou 26	18	5
<i>Hongrie</i>	18 (19,64 avec les taxes locales)	16 (19,64 avec les taxes locales)	25	15 ou 5
<i>Lettonie</i>	19	15	18	5 (au 1 ^{er} mai 2004)
<i>Lituanie</i>	15	15	18	9 ou 5
<i>Pologne</i>	27	19	22	7, 3 ou 0
<i>Roumanie</i>	25	25	19	0
<i>Slovaquie</i>	25	19	19	-
<i>Slovénie</i>	25	25	20	8,5
<i>République tchèque</i>	31	28	19 (au 1 ^{er} mai)	5
<i>Chypre</i>	15 ou 10	15 ² ou 10	15	5
<i>Malte</i>	35	35	15	5 ou 0
<i>Allemagne</i>	25	25 ³	16	7
<i>Espagne</i>	35	35	16	7
<i>Grèce</i>	35	35	18	8
<i>Royaume-Uni</i>	De 0 et 30	De 0 à 30	17,5	5
<i>France</i>	33,33	33,33 ⁴	19,6	5,5
<i>Irlande</i>	12,5	12,5	21	13,5
<i>Italie</i>	34	33 ⁵	20	10

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Ces taux atypiquement faibles sont-ils constitutifs d'un véritable « dumping fiscal » ? On peut le penser, et les écarts par rapport aux autres Etats-membres sont de nature à relancer fortement la concurrence fiscale en Europe, ainsi que le révèle l'exemple de l'Autriche, située dans le même bassin d'emploi que la République tchèque et qui a abaissé son taux d'IS de 33 % à 25 %. On constate en outre que certains nouveaux adhérents, particulièrement les pays baltes et Chypre, **cumulent un taux d'IS et une fiscalité indirecte faibles**, à la différence de l'Irlande qui compense l'attractivité de sa fiscalité des sociétés par une fiscalité plus lourde pour le consommateur, que ce soit au taux normal ou au taux réduit.

¹ En Estonie, le taux de 0 % est applicable aux bénéfices réinvestis, et le taux de 26 % aux bénéfices distribués.

² Le taux de droit commun est de 10 % ; il est porté à 15 % pour la part des bénéfices excédant 1,7 million d'euros.

³ Soit un taux effectif de 26,37 % en intégrant la majoration de 5,5 % de l'IS. La prise en compte de la Gewerbesteuer (taxe locale) conduit à des taux de 39,6 % en 2003 et 38,3 % en 2004.

⁴ Auquel s'ajoute, le cas échéant, une contribution additionnelle de 3 % et une contribution sociale de 3,3 %.

⁵ En incluant l'IRAP, taxe locale dont l'assiette est plus large que le bénéfice fiscal, les taux effectifs sont portés à 38,3 % en 2003 et 37,3 % en 2004.

2. Un risque budgétaire qui illustre les carences françaises

Ces taux représentent toutefois un pari budgétaire pour les Etats concernés, car le « retour sur investissement » fiscal ne sera pas immédiat et pourrait soumettre les recettes fiscales au classique phénomène de la « courbe en J ». L'Irlande, qui a progressivement abaissé son taux plafond d'IS à 12,5 % (contre 40 % en 1994), constitue un exemple éclairant de l'impact déterminant de ces allègements fiscaux en termes d'attractivité du territoire. **Ce cas n'est cependant pas nécessairement transposable, dans la mesure où l'Irlande faisait figure de havre fiscal isolé**, alors que les Etats d'Europe de l'Est sont susceptibles de se neutraliser, la concurrence fiscale effrénée créant un nouveau référentiel sous-optimal, à un niveau moindre, pour l'ensemble des pays de la région. La fiscalité n'est en outre qu'une composante parmi d'autres de la décision d'implantation d'une entreprise, qui repose également sur des facteurs tels que la qualification et le coût de la main d'œuvre, le pouvoir d'achat des consommateurs, la souplesse administrative ou la qualité des infrastructures.

On peut ainsi considérer que les nouveaux Etats-membres prennent le risque d'aggraver leur déficit budgétaire¹ et de repousser leurs perspectives d'adhésion à l'euro, pour un gain macro-économique marginal décroissant. Seuls les pays qui auront su ne pas tabler exclusivement sur l'incitation fiscale et présenteront la configuration la plus homogène des facteurs d'attractivité, pourront alors se démarquer au sein de la zone.

Il reste que ces incitations tendent à aggraver la position de la France, déjà mal placée sur le terrain de la concurrence fiscale avant l'élargissement, ainsi que le relevait le rapport d'information sur les réformes fiscales en Europe de la commission des finances et de la délégation pour la planification². Nonobstant les difficultés et réserves méthodologiques afférentes au retraitement de la pression fiscale afin de tenir compte des différences d'assiette, la France apparaît ainsi, sur la dernière décennie, comme le deuxième pays le moins bien placé des Quinze, tant au regard des critères du taux implicite de taxation des entreprises³ que du taux effectif moyen d'imposition⁴.

¹ En particulier la République tchèque, Malte, Chypre et la Hongrie, qui ont connu en 2003 un déficit public supérieur à 6 % (13,6 % pour la République tchèque). Les pays baltes disposent en revanche de davantage de marges de manœuvre budgétaires, en particulier l'Estonie qui a connu un excédent fiscal de 2,6 %.

² « Une décennie de réformes fiscales en Europe : la France à la traîne » - Rapport d'information n° 343 (2002-2003) de MM. Joël Bourdin et Philippe Marini.

³ Le taux implicite de taxation des entreprises rapporte les prélèvements directs sur les entreprises soumises à l'IS à leur excédent brut d'exploitation.

⁴ Le taux effectif moyen d'imposition des entreprises exprime les prélèvements sur le revenu des entreprises (impôt sur les sociétés + impôts sur les revenus reçus des entreprises), estimé à partir d'un taux de rendement donné.

3. La nécessité d'une plus grande harmonisation des pratiques fiscales en Europe

La politique fiscale agressive des nouveaux Etats-membres ne fait en outre que mettre en lumière les carences du processus décisionnel communautaire et la nécessité d'en venir à la majorité qualifiée des membres du Conseil en matière fiscale, position que votre rapporteur général, à l'instar de la Commission européenne, défend de longue date. L'unanimité constitue en effet un facteur de blocage des avancées que pourrait connaître ce domaine déterminant d'une politique économique européenne, et plus particulièrement de deux orientations, s'agissant de l'IS, qui paraissent aujourd'hui nécessaires pour mieux encadrer une concurrence fiscale certes bénéfique à long terme¹ mais dont les effets collatéraux sont néfastes à moyen terme dans un contexte budgétaire très contraint : **l'harmonisation de l'assiette de l'IS et la fixation d'un taux minimum**, que l'on pourrait situer à environ 20 %. Si la Commission européenne plaide depuis plusieurs années en faveur de la première orientation², elle semble beaucoup plus réticente à l'établissement d'un taux plancher, qui a fait l'objet d'une initiative franco-allemande en mai dernier.

Cette position commune du couple franco-allemand pourrait prélude à la mise en place d'une coopération renforcée, selon les termes complexes du Traité de Nice, inédite au sein du premier pilier de l'Union et destinée à contourner l'exigence de l'unanimité. **Votre rapporteur général estime également que cette coopération pourrait opportunément s'établir au sein de la zone euro, en tant que gage concret du gouvernement économique que votre commission des finances appelle de ses vœux.**

La probabilité qu'une telle coopération se mette en place demeure toutefois ténue. **La question de l'harmonisation des assiettes est aujourd'hui plus consensuelle** (bien que la Grande-Bretagne et l'Irlande y demeurent opposés), mais donnerait lieu à un travail techniquement très lourd, notamment au regard des amortissements et des normes comptables IFRS déjà adoptées. Les services de la direction générale « marché intérieur » de la Commission estiment également qu'une telle harmonisation pourrait fournir une occasion d'examiner l'ensemble des mesures fiscales existantes qui ont un impact direct sur la compétitivité, afin d'en retenir les meilleures pratiques. Le crédit impôt-recherche français est ainsi perçu comme un outil puissant, mais dont le caractère discriminatoire est critiqué puisque son accès est réservé aux seuls investissements réalisés sur le territoire.

¹ L'allègement de la fiscalité directe faisait en outre partie des engagements du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000.

² La Commission pourrait à ce titre publier une recommandation au cours de l'été prochain, dans la perspective du Conseil Ecofin informel de septembre.

4. Concrétiser la lutte contre les paradis fiscaux

Un examen global de la fiscalité des entreprises en Europe impose de **poursuivre l'œuvre de réduction des régimes fiscaux dommageables et du périmètre des zones *off shore*** dans des territoires non membres ou associés à l'UE. Si des progrès en matière de coopération et de transparence ont bien été accomplis, il demeure que ce critère est généralement apprécié de manière souple par les instances chargées d'établir des listes de territoires non coopératifs que sont l'OCDE (en matière fiscale) et le GAFI (Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux). Les avancées qui seront enregistrées en la matière seront de surcroît autant de facteurs de dissuasion de l'établissement de centres *off shore* dans les nouveaux Etats-membres.

II. UN CADRE BUDGÉTAIRE EUROPÉEN ENCORE MAÎTRISÉ JUSQU'EN 2006

A. LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2004-2006

Le cadre de référence du budget européen, fixé par l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999, couvre la période 2000-2006 et a été adapté par une décision du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2003 pour intégrer l'impact de l'élargissement réalisé le 1^{er} mai de cette année¹. Ces perspectives financières comprennent une répartition des dépenses par grande rubrique, un plafond global en valeur de crédits pour engagements et de crédits de paiement (ce dernier désignant le montant maximum des décaissements effectifs), et un plafond de ressources propres, fixé depuis 2002 à 1,24 % du revenu national brut de l'UE. Ces perspectives financières sont ainsi les suivantes :

¹ Le budget 2004, initialement arrêté pour 15 Etats-membres, a fait l'objet d'un budget rectificatif (BRS) destiné à intégrer les dépenses relatives à l'élargissement. Ce BRS, préparé en amont et fondé sur les principes approuvés lors de la réunion de conciliation du 24 novembre 2003, est entré en vigueur le 1^{er} mai 2004.

Perspectives financières aux prix de 2005

(en millions d'euros, aux prix courants en 2000-2005)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (prix 2005)
<i>Plafond des crédits pour engagement</i>	93.792	97.189	100.672	102.145	115.434	119.419	120.876
<i>Plafond des crédits de paiement</i>	91.322	94.730	100.078	102.767	111.380	114.060	116.555
<i>Plafond des crédits de paiement en % du RNB*</i>	1,07 %	1,07 %	1,09 %	1,11 %	1,11 %	1,08 %	1,08 %
<i>Plafond des ressources propres en % du RNB</i>	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %

* RNB : Revenu national brut, notion proche du PNB.

Source : avant-projet de budget général de la Commission européenne – Présentation politique

B. LA PART DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ÉLARGISSEMENT D'ICI 2006

Après que l'Union européenne a financé des dépenses de pré-adhésion entre 2000 et 2003 au profit des nouveaux entrants, pour un montant global de 12,5 milliards d'euros en crédits d'engagement (aux prix de 1999), **le cadre financier de l'élargissement pour la période 2004-2006 a été formalisé lors du sommet de Copenhague des 12 et 13 décembre 2002**, et inscrit dans le tableau financier figurant à l'annexe XV de l'Acte d'adhésion. Il prévoit, selon la répartition indiquée dans le tableau ci-après, des montants globaux de 40,8 milliards d'euros en crédits d'engagement aux prix de 1999 (soit 45,3 milliards d'euros aux prix de 2004) et de 25,1 milliards d'euros en crédits de paiement (aux prix de 1999), inférieurs au plafond des perspectives financières fixé en 1999.

Crédits d'engagement maximaux liés à l'élargissement pour 2004-2006

(en millions d'euros – prix 1999)

	2004	2005	2006	Total
<i>Agriculture</i>	<i>1.897</i>	<i>3.747</i>	<i>4.147</i>	<i>9.791</i>
<i>PAC</i>	327	2.032	2.322	4.681
<i>Développement rural</i>	1.570	1.715	1.825	5.110
<i>Actions structurelles</i>	<i>6.070</i>	<i>6.907</i>	<i>8.770</i>	<i>21.747</i>
<i>Fonds structurels</i>	3.453	4.755	5.948	14.156
<i>Fonds de cohésion</i>	2.617	2.152	2.822	7.591
<i>Politiques internes et dépenses transitoires</i>	<i>1.457</i>	<i>1.428</i>	<i>1.372</i>	<i>4.257</i>
<i>Politiques existantes</i>	846	881	916	2.643
<i>Facilité de sûreté nucléaire</i>	125	125	200	450
<i>Facilité de renforcement institutionnel</i>	200	120	60	380
<i>Facilité Schengen</i>	286	302	271	859
<i>Dépenses administratives</i>	503	558	612	1.673
<i>Compensations budgétaires</i>	1.273	1.173	612	3.058
<i>Total maximal des crédits d'engagement</i>	<i>11.200</i>	<i>13.813</i>	<i>15.840</i>	<i>40.853</i>
<i>Plafond des crédits d'engagement</i>	11.610	14.200	16.780	42.590
<i>Plafond des crédits de paiement</i>	8.890	11.440	14.220	34.550

Source : « jaune » sur les relations financières avec l'Union européenne – PLF 2004

Il convient néanmoins d'ajouter à ces montants celui des allègements de contribution (perte de recettes communautaires) dont bénéficient les dix adhérents jusqu'en mai 2004¹, ainsi que les paiements qui seront effectués au titre de l'achèvement des programmes de pré-adhésion² engagés avant le 31 décembre 2003. **Au total, les crédits d'engagement liés à l'élargissement sur la période peuvent donc être évalués, aux prix de 1999, à 42,5 milliards d'euros, soit le plafond des perspectives financières, et les crédits de paiement à 27,9 milliards d'euros (soit 33,4 milliards d'euros en prix courants).**

C. UN COÛT BUDGÉTAIRE ENCORE MODÉRÉ POUR LES QUINZE ET LA FRANCE EN PARTICULIER

Ce cadrage financier met en évidence un coût budgétaire relativement maîtrisé, dans la mesure où les politiques communautaires ne sont pas d'emblée intégralement appliquées aux nouveaux adhérents, mais selon une **montée en charge progressive** dans les domaines communautaires les plus coûteux que sont la politique agricole commune et la politique régionale :

¹ L'article 28 de l'Acte d'adhésion prévoit que les nouveaux Etats-membres recevront l'intégralité des douze mois de dépenses prévues pour 2004, mais n'acquitteront leur contribution au budget communautaire qu'à compter de la date effective de leur adhésion, soit durant 8 mois.

² Il s'agit des programmes PHARE, ISPA et SAPARD.

- **les aides directes de la PAC connaissent une augmentation lissée jusqu'en 2013**¹ : les nouveaux adhérents bénéficient en 2004 du quart de la moyenne des versements dans les autres Etats-membres, puis de 30 % en 2005, de 35 % en 2006, de 40 % en 2007, et de 10 points de plus par an de 2008 à 2013. Cette progressivité est en particulier justifiée par le fait que le nombre d'agriculteurs en Europe a doublé depuis le 1^{er} mai ;

- tous les nouveaux Etats-membres sont éligibles au fonds de cohésion², et la plus grande partie de leurs territoires remplissent les critères d'éligibilité au principal objectif des fonds structurels (objectif 1³), mais ne sont quasiment pas éligibles à l'objectif 3⁴. **Les actions structurelles représentent dès lors l'impact budgétaire majeur de l'élargissement**, soit plus de la moitié des crédits d'engagement programmés dans le « paquet de Copenhague » (21,7 milliards d'euros), transitant pour plus du tiers par le fonds de cohésion⁵, et pour le solde par les fonds structurels. L'effet d'appel sur les fonds structurels jouera toutefois à plein après 2007, au fur et à mesure que se construira la courbe d'apprentissage des régions dans la constitution des projets éligibles aux financements européens, même s'il convient de garder à l'esprit que les versements demeurent plafonnés à 4 % du PIB de l'Etat récipiendaire afin de tenir compte de ses capacités d'absorption.

Le coût budgétaire réel de l'élargissement est en réalité inférieur aux projections de Copenhague, puisqu'il doit reposer sur les paiements effectifs (crédits de paiement, soit 33,4 milliards d'euros en prix courants) – qui doivent être analysés à l'aune de la sous-consommation patente des politiques communautaires au cours des dernières années (accumulation de restes à liquider et application de la règle du « dégagement d'office ») – minorés des contributions des nouveaux Etats-membres au budget. Ces dernières sont évaluées à 16 milliards d'euros en 2004-2006, sur la base d'un PNB représentant un peu moins de 5 % du PNB communautaire, **ce qui conduit à un coût net d'environ 17,4 milliards d'euros, soit approximativement 15 euros par habitant et par an pour les Quinze**⁶.

¹ Les nouveaux adhérents ont également la possibilité de compléter ces aides à partir des crédits communautaires destinés au développement rural et des crédits nationaux.

² Instrument de redistribution à vocation nationale, le fonds de cohésion a été instauré en 1993 au profit des Etats dont le PIB moyen par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire.

³ L'objectif 1, destiné à « promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement », concerne les régions dont le PIB moyen par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire.

⁴ Cet objectif vise à « soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi ».

⁵ La proportion des actions structurelles passant par le fonds de cohésion est nettement plus élevée que pour l'Espagne, la Grèce et le Portugal. La Commission comme les Etats concernés ont en effet jugé que l'échelon national était dans un premier temps prioritaire pour mettre en place les mécanismes institutionnels et procédures nécessaires à la bonne gestion des fonds structurels.

⁶ Une autre estimation réalisée par le professeur Christian de Perthuis, fondée sur les crédits d'engagement, conduit à un coût net de 19 euros par habitant pour les Quinze.

La France assurera le financement d'environ 20 % des dépenses d'élargissement, soit un montant de 4,06 milliards d'euros, qui inclut l'application au coût net de l'élargissement de la quote-part de 17 % du financement du budget assurée par la France (17 % x 17,4 milliards d'euros), et un surcoût lié à l'application de la correction britannique à l'ensemble des dépenses d'élargissement (3,3 % x 33,4 milliards d'euros)¹.

On peut donc estimer que l'élargissement crée de 2004 à 2006 un surcoût budgétaire annuel moyen d'environ 1,35 milliard d'euros pour notre pays, soit 22,5 euros par habitant, que l'on peut considérer comme très modéré au regard de l'enjeu.

Cette approche par le coût budgétaire doit être distinguée du coût économique global de l'élargissement, qui est pratiquement impossible à évaluer mais n'est pas sans susciter des inquiétudes, compte tenu de l'inégal niveau de préparation des nouveaux Etats-membres. Notre collègue Denis Badré, rapporteur spécial des affaires européennes pour la commission des finances, relevait ainsi dans son rapport sur le PLF 2004² :

« Le coût de l'élargissement recouvre en effet des « coûts cachés » liés à la plus ou moins bonne intégration de l'acquis communautaire par les nouveaux adhérents. La Commission a ainsi relevé en mai et en octobre dernier les nombreuses lacunes des préparatifs d'adhésion dans les domaines de l'agriculture (qui fait l'objet de nouvelles difficultés, telles que la création d'une agence de paiement, la mise à niveau des entreprises agro-alimentaires ou l'application du Système intégré de gestion et de contrôle), de l'environnement et du marché intérieur. L'absence de plafonnement des dépenses de développement rural comme la probable augmentation, à partir de 2007, de l'éligibilité des projets des futurs Etats-membres aux fonds de l'actuel objectif 1, constitueront autant de pressions à la hausse pour le budget communautaire ».

D. L'IRRÉSISTIBLE ASCENSION DE LA CONTRIBUTION NETTE DE LA FRANCE

L'impact de l'élargissement doit également être analysé à l'aune des soldes nets des Etats-membres, compte tenu de la vocation redistributrice du budget européen. **La France, à l'instar de pays tels que l'Italie, le Danemark et la Finlande, se situe à cet égard dans une position médiane**

¹ Le mécanisme de correction britannique s'applique en effet aux dépenses dont bénéficient les nouveaux Etats-membres, imputées sur les rubriques 1, 2, 3 et 5 du budget. Le Royaume-Uni se voit rétrocéder les deux tiers de sa contribution, soit environ 12,2 % du coût global de l'élargissement et 4,1 milliards d'euros cumulés sur la période. La France contribue à hauteur de 27 % (30,3 % avant l'élargissement) à ce mécanisme, ce qui représente 3,3 % du coût global de l'élargissement.

² Loi de finances pour 2004 – Rapport spécial n° 73 (2003-2004), tome II fascicule 2.

avec une contribution nette de 0,13 % du PNB en moyenne en 2000-2002 (soit 37 euros par habitant), essentiellement du fait des versements dont elle bénéficie au titre de la PAC. *A contrario*, les Pays-Bas sont contributeurs net à hauteur de 0,81 % du PNB sur la période, et la Grèce bénéficiaire nette pour 3,1 %. Cette approche globale doit toutefois être complétée par un calcul par politique communautaire : on constate ainsi qu'en volume, l'Espagne est le premier bénéficiaire net de la PAC en 2002 (2,3 milliards d'euros), et la France le premier contributeur net des actions structurelles (3 milliards d'euros).

La prochaine programmation budgétaire pluriannuelle contribuera nécessairement à amplifier la position contributrice de la France, en raison du plafonnement des dépenses agricoles (cf. *infra*) et de l'augmentation des dépenses structurelles. Nos collègues Marc Laffineur, député, et Serge Vinçon soulignent ainsi, dans leur rapport précité, que *« la détérioration du solde net français est inéluctable ; elle est le prix à payer pour la réunification de l'Europe. Mais encore faut-il que ce prix à payer soit équitablement partagé et que les autres pays, comme la France, prennent leur juste part de l'effort »*.

E. UN PROJET DE BUDGET 2005 PLUS FORTEMENT MARQUÉ PAR L'ÉLARGISSEMENT QUE LORS DES EXERCICES PRÉCÉDENTS

L'avant projet de budget pour 2005, présenté par la Commission européenne le 28 avril 2004, prévoit une **hausse substantielle de 5,2 % des crédits d'engagement par rapport au budget 2004, et de 9,8 % des crédits de paiement**. Le Conseil, sensible aux contraintes budgétaires des Etats-membres, a l'habitude de modérer les propositions de la Commission¹ et devrait à nouveau se montrer vigilant cette année, mais la marge d'évolution assez généreuse sur laquelle le projet de budget 2005 est d'ores et déjà fondé laisse prévoir une augmentation soutenue, qui constitue le pendant de l'évolution enregistrée lors de l'exercice 2004, marqué par le saut quantitatif de l'élargissement. Le budget pour 2004 s'inscrit en effet en hausse de 11,7 % par rapport à 2003 s'agissant des crédits d'engagement, mais de seulement 2,4 % pour les crédits de paiement.

Il n'est pas encore possible d'estimer le montant de la contribution française au budget communautaire de 2005, d'une part du fait que l'avant-projet de budget de la Commission n'a pas encore été examiné par le Conseil, et d'autre part parce que cela supposerait d'anticiper le degré

¹ *Le Conseil a ainsi insisté en mars dernier sur « l'importance de maintenir une discipline budgétaire globale, (ce qui) suppose notamment d'appliquer un niveau de rigueur budgétaire semblable à celui qui est appliqué par les Etats-membres ». Il a également mis en garde la Commission sur les difficultés d'absorption des actions structurelles : « la surbudgétisation des crédits de paiement dans la procédure budgétaire suivie au cours des derniers exercices, qui a, pour chacun des exercices, donné lieu à des excédents considérables, ne doit pas se reproduire ».*

de consommation des réserves communautaires et le niveau de report du solde excédentaire de l'exercice précédent (qui se traduit par une réduction de l'appel à la ressource PNB). Il convient également de rappeler que l'exécution du prélèvement sur recettes peut se révéler sensiblement différente de la prévision en loi de finances initiale, tant du fait des aléas de prévision¹ que des difficultés chroniques d'exécution de certains programmes communautaires.

III. LES ENJEUX DES PROCHAINES PERSPECTIVES FINANCIÈRES POUR 2007-2013

A. UNE FORTE PRESSION À LA HAUSSE DU BUDGET COMMUNAUTAIRE

Les dépenses communautaires représentent aujourd'hui environ 1 % du PNB des 25 Etats-membres². Le débat, qui s'est récemment initié sur les prochaines perspectives financières, se focalise à présent sur les perspectives de hausse substantielle du budget communautaire, liées à deux séries de facteurs :

- **l'effet quantitatif de l'élargissement**, du fait de l'extension de l'application des politiques communautaires et en particulier des transferts au titre des aides régionales ;

- **sur le plan qualitatif, la volonté de réaliser les objectifs fixés lors du sommet de Lisbonne de mars 2000**, qui devrait se traduire par une augmentation très substantielle des crédits de certaines politiques internes (recherche, réseaux transeuropéens, éducation...) : faire de l'Europe une économie fondée sur la connaissance et l'innovation, renforcer la croissance endogène et la compétitivité des Etats-membres, moderniser le modèle social européen en investissant dans les ressources humaines et en luttant contre l'exclusion sociale. Une nouvelle structure budgétaire viendra ainsi consacrer la budgétisation par activité déjà initiée pour l'exercice en cours, selon une logique de coût complet.

Au total, selon les enveloppes et les modes de calcul retenus, l'enjeu financier des prochaines perspectives budgétaires porte, selon le rapport

¹ Outre les éléments déjà mentionnés, on peut ainsi relever les facteurs suivants : les aléas inhérents aux prévisions de recettes fiscales et à la croissance du PNB ont une incidence sur l'assiette et le taux d'appel de la principale ressource communautaire qu'est la ressource PNB, le montant des reports – qui a une incidence sur les prévisions de recettes – est susceptible d'amples fluctuations, la régularisation de la correction britannique et des assiettes TVA et PNB s'effectue a posteriori, et les budgets rectificatifs et supplémentaires intervenant en cours d'année viennent modifier le niveau des dépenses comme des recettes.

² 0,99 % dans le budget 2004 et 1,03 % dans l'avant-projet de budget 2005 présenté par la Commission européenne.

précité de nos collègues Marc Laffineur, député, et Serge Vinçon, sur **800 à 1.000 milliards d'euros**.

B. LES TROIS SCÉNARII D'ÉVOLUTION EN PRÉSENCE

Les négociations se révèlent d'ores et déjà difficiles, chaque Etat membre s'efforçant de préserver un sujet qu'il considère comme intangible (le mécanisme de correction pour le Royaume-Uni, la PAC pour la France, la limitation de la contribution nette pour l'Allemagne ou les Pays-Bas...), et mettent en exergue trois scénarii selon la part du PNB communautaire envisagée.

1. Le scénario de la Commission européenne : un relèvement sans doute excessif des dépenses

- la Commission européenne a présenté le 11 février 2004 ses propositions de cadrage financier, qui conduisent à une forte hausse des dépenses communautaires puisqu'elles atteindraient¹, en moyenne sur la période, 1,25 % du PNB communautaire en crédits d'engagement et 1,14 % en crédits de paiement² (soit une hausse moyenne de 4 % par an), pour un montant global de 1.025 milliards d'euros en crédits d'engagement et de 928 milliards d'euros en crédits de paiement. Le plafond de Berlin, fixé à 1,24 % du PNB, serait ainsi dépassé en 2013 puisque les crédits d'engagement atteindraient 1,27 %. La Commission entend également satisfaire les pays contributeurs nets en instituant un **mécanisme d'écrêtement des soldes nets**, sorte de généralisation du « rabais » britannique, qui jouerait à partir d'un seuil contributeur de 0,45 % du PIB. **Ce mécanisme ne profiterait que marginalement à la France**, puisqu'en dépit d'un doublement de sa contribution nette en 2007 par rapport à 2004 (respectivement 0,38 % et 0,17 % du PIB), son solde culminerait à 0,46 % en 2013. Il convient également de relever que ce cadrage budgétaire repose sur une hypothèse de croissance annuelle du PNB des vingt-cinq Etats-membres de 2,3 %, que l'on peut juger optimiste.

D'après les estimations de l'Institut français des relations internationales (IFRI), **le coût net de l'élargissement³ selon ce scénario**

¹ En incluant le Fonds européen de développement, qui ne sera budgétisé qu'à compter de 2008, et le Fonds européen de solidarité affecté aux régions touchées par les catastrophes naturelles.

² Nos collègues Marc Laffineur, député, et Serge Vinçon dénoncent, à juste titre, le « décalage considérable et excessif » entre crédits d'engagement et de paiement que comporte cette proposition.

³ Soit la différence entre les dépenses budgétaires reçues par les nouveaux Etats-membres (environ 27 % du total en 2013) et leurs contributions au budget communautaire (7 %).

avoisinerait 75 euros par habitant et par an pour les anciens Etats-membres, soit cinq fois plus que pour la période 2004-2006.

Le scénario de la Commission tend à contenter les nouveaux Etats-membres comme les gros contributeurs nets et **contribuerait donc à faire supporter par la France, souvent perçue comme un pays financièrement favorisé bien qu'elle soit le deuxième contributeur en volume au budget européen, une part importante du coût de l'élargissement.** Le mécanisme d'écrêtement généralisé aboutirait en outre à pérenniser la correction britannique, dont les justifications d'il y a vingt ans (niveau de richesse relatif, poids de la PAC dans les dépenses communautaires, assiette TVA plus large...) ont aujourd'hui perdu beaucoup de leur légitimité¹, et dont la France est aujourd'hui le premier contributeur avec une quote-part de 30,7 % en 2003. Une telle évolution serait contraire à l'esprit communautaire, qui implique de répartir de façon équitable le coût des acquis historiques de l'Europe. **La révision de la correction britannique doit donc clairement être inscrite à l'agenda des négociations.**

2. La proposition des six plus gros contributeurs nets : 1 % du PNB communautaire

En décembre 2003, les chefs d'Etat et de gouvernement des six plus gros contributeurs nets (Allemagne, Autriche, France, Pays-bas, Royaume-Uni et Suède) ont adressé au Président de la Commission une lettre demandant la stabilisation du budget communautaire à son niveau actuel de 1 % du PNB de l'Union. Ce scénario, tout en préservant des marges de hausse modérée du budget², contraindrait les institutions européennes à hiérarchiser les priorités budgétaires plutôt qu'à les additionner dans une logique d'abondance des crédits. **Il est également cohérent avec les efforts de discipline budgétaire nationale que les Etats de la zone euro se sont imposés**, et qui amoindrissent, vraisemblablement sur le long terme, les marges de manœuvre dont non seulement la France mais encore d'autres grands Etats européens disposent dans un contexte d'essoufflement de la croissance.

Il appartient dès lors à la Commission européenne de ne pas ignorer les fortes contraintes budgétaires qui pèsent sur les Etats contributeurs nets – contraintes dont elle se veut gardienne du respect – et de proposer des

¹ Ainsi que l'a d'ailleurs reconnu la Commission européenne en 1999. En outre, à compter de 2008, la France bénéficiera moins de retours agricoles qu'elle ne contribuera au rabais britannique.

² Selon le rapport précité de MM. Marc Laffineur, député, et Serge Vinçon, ce scénario conduit à 124 milliards d'euros de crédits d'engagement en 2013 (aux prix 2004), et permet donc une croissance de ces crédits de 4 % en volume sur 2007-2013 (soit 0,5 % par an) par rapport au plafond des perspectives financières de 2006, et de 11 % en volume par rapport au montant du budget voté en 2004.

perspectives financières réalistes, ce qui passe sans doute par une révision à la baisse des ambitions du projet soumis en février dernier.

3. Un scénario alternatif à 1,1 % du PNB

Un scénario intermédiaire est parfois évoqué, notamment dans le rapport précité de nos collègues Marc Laffineur, député, et Serge Vinçon, et verrait les dépenses communautaires atteindre 1,1 % du PNB de l'UE. Il n'est pour l'heure guère proposé à titre d'alternative, et autoriserait une hausse substantielle du budget, de l'ordre de 12,4 milliards d'euros en 2013 par rapport au scénario de 1 %¹, **soit une augmentation de la contribution française annuelle d'environ 2 milliards d'euros**. Il n'est pas assuré qu'un tel surcoût soit plus soutenable pour notre budget d'ici cinq ans qu'aujourd'hui. Votre rapporteur général y est donc *a priori* défavorable.

L'échéancier des négociations est encore incertain et demeure soumis à deux contraintes : la nécessité de ne pas compromettre par une adoption tardive du nouvel accord interinstitutionnel, à l'instar de ce qui s'est produit au début des actuelles perspectives financières², la mise en œuvre des actions de l'Union au cours de la première année ; et la période d'inertie immanquablement causée par l'installation de la nouvelle Commission le 1^{er} novembre prochain. L'horizon d'un accord conclu fin 2005, sous présidence britannique, paraît à la fois réaliste et souhaitable. A défaut d'adoption d'un accord, le point 26 de l'actuel accord interinstitutionnel s'appliquerait³, soit un plafond de crédits d'engagement de 121 milliards d'euros en 2007 (aux prix 2004).

¹ Par rapport au plafond des crédits d'engagement de 2006, la croissance en volume serait de 14,6 % sur la période 2007-2013, soit 2 % par an.

² L'adoption des perspectives financières en mars 1999, soit neuf mois avant leur début effectif, avait fortement nuit à l'exécution des fonds structurels lors de la première année de programmation.

³ Les plafonds de la dernière année couverte par les perspectives financières sont alors ajustés de l'inflation et du PNB communautaire, en appliquant aux montants le taux d'augmentation moyen constaté sur la période précédente (soit 2,1 %), dans la limite du taux de croissance du PNB prévu pour l'année concernée.

C. DES ARBITRAGES DÉLICATS SUR LES DOMAINES D'INTERVENTION

Les négociations sur les plafonds de dépenses conduisent nécessairement à des arbitrages sur les montants alloués aux politiques communautaires, et peuvent donc inciter à réviser la conception et les objectifs de ces interventions, plus particulièrement dans les deux principaux domaines que sont la PAC et les fonds structurels. Sans entrer dans les détails de débats dont les termes sont nombreux et complexes¹, il convient de garder à l'esprit les problématiques suivantes, qui exerceront un impact sur la contribution et le solde net de la France.

1. La politique agricole commune

Outre les modalités de versement progressif des aides aux nouveaux Etats-membres, évoquées *supra*, **la PAC a fait l'objet de deux importantes réformes ces deux dernières années** : l'accord de Bruxelles du 25 octobre 2002, initié par la France et l'Allemagne, a prévu le plafonnement des dépenses réelles de marché à compter de 2006² et partant, un cadre stable et pérenne de financement pour les neuf prochaines années qui consacrerait la fin de la PAC comme politique budgétaire dominante ; et la réforme du 26 juin 2003 a conduit à des évolutions majeures des caractéristiques de la PAC (découplage partiel des aides, renforcement de l'éco-conditionnalité, diminution progressive et modulation des aides directes assortie d'un basculement vers la rubrique développement rural...), la France ayant finalement surmonté ses réticences initiales. En dépit de ses défaillances, la PAC peut être considérée comme un succès et constitue la politique communautaire la plus intégrée, et qui a connu le plus grand nombre de réformes.

La France, qui est l'un des premiers bénéficiaires de la PAC, est régulièrement soupçonnée de préférer l'immobilisme. Elle a néanmoins consenti des sacrifices politiques et financiers qui doivent être pris en compte dans les actuelles négociations, **d'autant que ces deux réformes pourraient ne pas être définitivement acquises**. Le budget de la PAC pourrait en effet être réintégré dans le périmètre à la faveur de discussions sur des points sensibles, tels que la correction britannique ou le choix du scénario à 1 %, et les dépenses de développement rural considérées comme une variable d'ajustement.

¹ Le rapport précité de MM. Marc Laffineur, député, et Serge Vinçon donne une analyse approfondie de ces enjeux.

² La stabilisation en euros courants des paiements directs inclut un taux d'indexation du plafond de 1 %, soit la moitié du taux antérieur.

2. La politique régionale

La politique de cohésion, appelée à devenir le premier domaine d'intervention en termes budgétaires, **constitue l'enjeu central des négociations**, dans la mesure où elle donnera lieu à des transferts élevés vers les nouveaux Etats-membres, au détriment des Quinze. La proposition de la Commission prévoit une dotation globale de 345 milliards d'euros, soit une moyenne de 0,42 % du PNB total de l'UE¹, réorganisée en trois objectifs que sont la convergence², la compétitivité régionale et la coopération territoriale. Compte tenu des débats techniques portant par exemple sur le *phasing out*, l'effet statistique de la diminution du PNB moyen par habitant³ et le plafond de 4 % du PNB pour les Etats récipiendaires, **les intérêts en présence sont très divers et mettent en exergue plusieurs lignes de fracture** : passage à un critère national d'attribution des aides⁴, préservation des retours au titre du fonds de cohésion, maintien ou diminution de l'objectif 2, concentration plus forte des aides structurelles sur les régions les plus pauvres et les nouveaux Etats-membres.

Il est clair que notre pays bénéficiera moins de la politique régionale et cela est légitime, considérant les nouvelles disparités de niveau de vie et l'impératif de solidarité avec nos partenaires de l'est⁵. Votre commission considère néanmoins, à l'instar de nos collègues Marc Laffineur, député, et Serge Vinçon, que les deux principes suivants devraient être respectés dans le nouveau cadre budgétaire, selon une approche rénovatrice similaire à celle qui a prévalu pour la PAC :

- en cohérence avec l'objectif de stabilisation du budget communautaire, **maîtrise du coût de la politique régionale et en particulier de l'objectif 1, prioritairement destiné aux nouveaux Etats-membres** où les besoins et le rendement marginal sont supérieurs. Cela nécessite une différenciation accrue de l'intensité de l'aide selon le niveau de vie et une plus grande mise à contribution des grands bénéficiaires actuels que sont l'Espagne, la Grèce et le Portugal (*phasing out* plus rapide) ;

¹ 0,4 % en 2006, dont près de la moitié pour les nouveaux Etats-membres.

² Cet objectif mêlerait le fonds de cohésion et l'actuel objectif 1, pour représenter plus des trois quarts des dotations.

³ Le *phasing out* consiste en un soutien dégressif permettant d'assurer une sortie progressive de l'objectif 1, et concerne prioritairement l'Espagne, la Grèce et le Portugal. La Commission distingue le « *phasing out* statistique » (éviction des régions du seul fait de la baisse du niveau de vie moyen de l'UE), qui serait imputé sur l'enveloppe consacrée à la convergence (objectif 1 et fonds de cohésion), et le « *phasing out* naturel », lié à la progression du niveau de vie de la région, qui lui serait imputé sur l'objectif 2.

⁴ Auquel sont favorables le Royaume-Uni, l'Irlande et la Suède.

⁵ La priorité accordée à l'objectif 1 fait que la part de la France tendrait à s'effondrer, son taux de retour passant de 36,2 % en 2004 à 27,3 % en 2013.

- **maintien d'un objectif 2 non résiduel, notamment afin d'atténuer les effets régionaux des délocalisations chez les Quinze.** Les critiques économiques et politiques parfois justifiées dont ce vecteur d'aide fait l'objet imposent en outre une rénovation de ses modalités d'octroi : suppression des zonages, consécration de la région comme autorité de gestion et de paiement, concentration et recherche de la taille critique des financements, concertation et complémentarité avec les politiques communautaires internes de compétitivité. Il importera cependant que la Commission européenne se montre particulièrement vigilante sur l'adaptation des structures administratives locales et la **capacité d'absorption** des nouveaux Etats-membres, afin de prévenir les risques de détournement, d'allocation sous-optimale des ressources et de sous-consommation des crédits.

3. Les autres domaines d'intervention

Les prochaines perspectives financières fournissent une opportunité de modernisation des autres politiques communautaires, qui font l'objet de critiques récurrentes portant sur la sous-consommation, une insuffisante identification de la valeur ajoutée réelle des financements communautaires (dont la subsidiarité avec les programmes nationaux n'est pas toujours assurée), le « saupoudrage » manifeste des politiques internes sur des dizaines de thèmes ou la lenteur des décaissements (particulièrement sur les actions extérieures et le Fonds européen de développement). Si les nouvelles grandes rubriques proposées par la Commission constituent un axe envisageable de structuration, il importe en premier lieu d'assurer les conditions d'une meilleure exécution des politiques et d'une diminution des abondants « restes à liquider ».

CHAPITRE V :

ADAPTER LE PACTE DE STABILITÉ

Votre rapporteur général a décrit en détail le pacte de stabilité et de croissance (PSC) dans de précédents rapports¹.

On rappelle que le pacte consiste, formellement, en **une résolution** (dépourvue de force juridique) adoptée par le Conseil européen le 17 juin 1997 à Amsterdam, et en **deux règlements**.

Ces derniers s'appuient sur les **articles 99** (ex-article 103) et **104** (ex-article 104 C) du **traité** instituant la Communauté européenne, conformément au tableau ci-après :

Le pacte de stabilité et de croissance

<i>Objet</i>	<i>Dispositions du traité instituant la Communauté européenne</i>	<i>Dispositions d'application</i>
<i>Grandes orientations des politiques économiques, programmes de stabilité, programmes de convergence</i>	<i>Article 99 (ex-103)</i>	<i>Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques</i>
<i>« Objectif budgétaire à moyen terme d'une position proche de l'équilibre ou excédentaire » (sans échéance particulière)</i>	-	<i>Résolution du Conseil européen relative au pacte de stabilité et de croissance, 17 juin 1997 Règlement n° 1466/97 précité</i>
<i>Interdiction d'avoir un déficit public supérieur à 3 % du PIB et procédure pour déficit excessif</i>	<i>Article 104 (ex-104 C) + protocole (n° 5) sur la procédure concernant les déficits excessifs (qui fixe la limite à 3 % du PIB).</i>	<i>Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs</i>

¹ *D'une manière générale, dans le rapport relatif à la loi de finances rectificative n° 2002-1050 du 6 août 2002 rapport n° 367, (2001-2002) ; en ce qui concerne la procédure pour déficit excessif, dans le rapport relatif à la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2003, (rapport général, n° 73, tome 1, (2002-2003).*

Les dispositions figurant actuellement dans le traité CE sont, pour l'essentiel, reprises dans le projet de traité constitutionnel adopté lors du Conseil européen des 17 et 18 juin 2004.

I. LA MULTIPLICATION DES PROCÉDURES POUR DÉFICIT EXCESSIF

Le 25 novembre 2003, le Conseil a adopté, au sujet de la mise en œuvre du pacte de stabilité par la France et l'Allemagne, des « conclusions » qui ont suscité un recours de la Commission européenne devant la Cour de justice des communautés européennes.

A. LA SITUATION DE LA FRANCE À LA FIN DE L'ANNÉE 2003

1. La France en situation de déficit excessif

Le 3 juin 2003, le Conseil a adopté une **décision** constatant l'existence d'un déficit excessif en France en 2002 (de 3,1 %) et une **recommandation** à la France ayant pour objet de remédier à la situation de déficit excessif.

A l'initiative de la Commission européenne, la situation de déficit excessif avait auparavant été constatée par le Conseil, successivement dans le cas du Portugal et de l'Allemagne.

Conformément à l'article 104 du traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a fixé à la France un délai de quatre mois pour prendre les « *mesures suivies d'effet* » destinées à corriger le caractère excessif de son déficit. L'expiration du délai a été fixée au **3 octobre 2003**.

Par ailleurs, l'article 3 du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 prévoyait que la France devrait **avoir mis fin à sa situation de déficit excessif dès 2004**, « *sauf circonstances particulières* ».

2. Les recommandations de la Commission au Conseil

Le 8 octobre 2003, la Commission européenne a recommandé au Conseil de décider que la France n'avait pas pris d'« action suivie d'effet » avant le 3 octobre 2003.

Le 21 octobre 2003, la Commission européenne a en outre recommandé au Conseil de **mettre la France en demeure** de prendre certaines mesures en matière de réduction du déficit.

3. L'absence de compétence liée du Conseil

Le Conseil n'avait compétence liée ni pour mettre la France en demeure de prendre certaines mesures, **ni**, tant qu'elle ne se conformerait pas à cette mise en demeure, **pour lui imposer des sanctions**.

En ce qui concerne la **mise en demeure**, le paragraphe 9 de l'article 104 du traité instituant la Communauté européenne prévoit que « *si un Etat membre persiste à ne pas donner suite aux recommandations du Conseil, celui-ci peut décider de mettre l'Etat membre concerné en demeure de prendre, dans un délai déterminé, des mesures visant à la réduction du déficit jugée nécessaire par le Conseil pour remédier à la situation* ».

De même, dans le cas des **sanctions**, le paragraphe 11 de l'article 104 précité prévoit qu' « *aussi longtemps qu'un Etat membre ne se conforme pas à une décision [de mise en demeure], le Conseil peut décider d'appliquer ou, le cas échéant, d'intensifier* » une sanction¹.

4. Le renoncement de la Commission à proposer l'imposition de sanctions à la France

Contrairement à ce qui est parfois affirmé par la presse, **la Commission n'a pas recommandé d'imposer des sanctions à la France**.

En effet, **il aurait été absurde, économiquement et politiquement, d'imposer des sanctions à la France**, alors que la croissance de son PIB n'avait été en 2003 que de 0,5 %, et que les perspectives pour l'année 2004 étaient incertaines.

Ainsi que ceci a été indiqué ci-avant, selon le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 précité, l'exigence de retour à l'équilibre budgétaire en 2004 s'entend « *sauf circonstances particulières* ».

¹ Les sanctions peuvent être les suivantes :

- exiger de l'Etat membre concerné qu'il publie des informations supplémentaires, à préciser par le Conseil, avant d'émettre des obligations et des titres ;
- inviter la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'Etat membre concerné ;
- exiger que l'Etat membre concerné fasse, auprès de la Communauté, un dépôt ne portant pas intérêt, d'un montant approprié, jusqu'à ce que, de l'avis du Conseil, le déficit excessif ait été corrigé ;
- imposer des amendes d'un montant approprié.

Lors de son audition devant la commission des affaires économiques du Parlement européen le 30 septembre 2003, M. Pedro Solbes, commissaire européen aux affaires économiques et monétaires, a estimé que la Commission pourrait interpréter cette notion de manière à ne pas recommander l'imposition de sanctions contre la France¹.

5. La recommandation de la Commission : mettre la France en demeure de mettre fin à son déficit excessif en 2005, et de réduire son déficit structurel de 1 point en 2004

Le 21 octobre 2003, la Commission européenne a en revanche recommandé au Conseil de **mettre la France en demeure** de se conformer aux points suivants², au titre de l'article 104, paragraphe 9, du traité :

- **accélérer la réduction** de son déficit public par rapport à ce que prévoyait le projet de loi de finances pour 2004 (avec une réduction du **déficit structurel de 1 point** de PIB dès **2004**) ;

- revenir à un déficit inférieur à 3 % du PIB en **2005** (ce qui revenait à **reculer d'une année** l'exigence de fin de la situation de déficit excessif).

Dans un entretien au *Monde*, M. Pedro Solbes, a clairement posé le problème : « *Demander à la France de faire passer ses déficits publics de 4 % en 2003 à moins de 3 % en 2004 serait exiger un effort difficile à justifier du point de vue économique. Cela voudrait dire faire une réduction du déficit structurel – qui ne tient pas compte de la conjoncture – trop lourde, de plus de 1,5 point de PIB. Nous avons donc un problème, puisqu'il y a, dans ce cas précis, un conflit entre l'obligation de redescendre sous les 3 % en 2004 et le bon sens économique* »³.

Si l'on considère que le « multiplicateur keynésien » pour l'économie française est égal à l'unité, une réduction du déficit structurel de 1,5 point de PIB (au lieu de 0,6 point de PIB, selon les prévisions associées au projet de loi de finances pour 2004), nécessaire selon la Commission européenne pour que le déficit public soit inférieur à 3 % en 2004, **aurait réduit la croissance de près de 1 point en 2004.**

¹ Agence France Presse, 30 septembre 2003.

² La recommandation de la Commission européenne précisait par ailleurs :
- que si les recettes doivent être supérieures aux prévisions en 2004, ce surcroît devra être consacré à la réduction du déficit et, dans l'hypothèse où la reprise de l'activité économique dépasserait les prévisions actuelles, à un redressement plus rapide de la position budgétaire sous-jacente ;

- que la France devrait tenir compte des recommandations formulées par le Conseil dans le cadre des grandes orientations des politiques économiques pour 2003-2005, et en particulier enrayer la spirale des dépenses dans le secteur de la santé.

³ Le Monde, 12 octobre 2003.

La Commission européenne a par ailleurs proposé de **renforcer la surveillance** de la situation budgétaire de la France :

- les autorités françaises devaient remettre, en avril et en octobre des années 2004 et 2005, quatre rapports d'exécution, pour permettre au Conseil et à la Commission de suivre les progrès accomplis ;

- elles devaient soumettre à la Commission, avant le 15 décembre 2003, un rapport présentant les décisions prises pour se conformer aux recommandations¹.

6. Une recommandation qui imposait une réduction du déficit trop importante

Cette recommandation impliquait **d'accroître l'effort de réduction du déficit structurel de 0,4 point de PIB en 2004**, ce qui aurait eu pour effet de **réduire le PIB de l'économie française d'un montant analogue**.

C'est pourquoi le **gouvernement** a fait savoir qu'il **refusait** de réduire davantage le déficit structurel que ce qui était déjà prévu par le projet de loi de finances. **Il aurait en effet été absurde de conduire une politique déflationniste qui aurait accru le chômage et compromis la reprise économique, renforçant ainsi les difficultés à venir.**

B. LA SUSPENSION DE LA PROCÉDURE PAR LE CONSEIL DU 25 NOVEMBRE 2003

Le Conseil ECOFIN a décidé, le 4 novembre 2003, qu'il ne se prononcerait au sujet des recommandations de la Commission que lors de sa réunion du 25 novembre 2003.

1. Le rejet des recommandations de la Commission

Lors de cette dernière réunion, la Commission a présenté **quatre** recommandations de décision, relatives à la **France** et à **l'Allemagne** :

¹ Pour 2004, ce rapport devait indiquer les mesures ou réformes prévues, accompagnées de leur calendrier d'application, et fournir une estimation de leur impact sur le déficit des administrations publiques, ainsi que toutes les hypothèses pertinentes ayant servi à cette quantification.

Pour 2005, il devait indiquer aussi clairement que possible les mesures ou réformes envisagées par le gouvernement. Il devait être examiné par la Commission et le Conseil afin d'établir si la France s'était conformée à la décision du Conseil.

- deux, tendant à **rendre publiques** les recommandations faites lors de la constatation de leur situation de déficit excessif, le 3 juin 2003 (comme le permet le paragraphe 8 de l'article 104 du traité instituant la Communauté européenne) ;

- deux, tendant à **mettre en demeure** ces deux Etats de réduire leur déficit public, selon un certain rythme (comme le permet le paragraphe 9 de l'article 104 précité).

Aucune de ces recommandations n'a été adoptée, faute de majorité qualifiée. Les pays ayant voté pour sont :

- dans le premier cas, la Belgique, le Danemark, la Grèce, l'Espagne, les Pays-Bas, l'Autriche, la Finlande et la Suède ;

- dans le second cas (seuls pouvant alors voter les pays ayant adopté l'euro), la Belgique, la Grèce, l'Espagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Finlande.

2. L'adoption de « conclusions »

En revanche, selon les mêmes règles de vote que pour l'adoption d'une mise en demeure, c'est-à-dire à **la majorité qualifiée des douze Etats membres de la zone euro**, le Conseil a adopté des **conclusions** relatives à la France et à l'Allemagne, **suspendant** les procédures pour déficit excessif à l'encontre de ces deux Etats.

Les Etats ayant voté pour ces conclusions sont la Belgique, l'Allemagne, la Grèce, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg et le Portugal (la France et l'Allemagne n'ayant pas voté dans le cas des conclusions les concernant).

Les Etats **ayant voté contre** sont **l'Espagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Finlande.**

a) Une formule non prévue par les textes

Selon la Commission, si le Conseil avait la possibilité de rejeter les recommandations de la Commission ou d'en modifier la teneur, selon le traité instituant la Communauté européenne **il ne pouvait adopter que des recommandations**. Les **conclusions**, de nature « *intergouvernementale* », présentent en effet la particularité d'être « *non contraignantes* », alors que les décisions ont « *des effets juridiques précis* ».

Le **Conseil** estime quant à lui que si le recours à cette procédure est anormal, **il n'est pas illicite.**

b) Une « suspension » de la procédure ne répondant pas aux conditions juridiquement prévues

Le Conseil a par ailleurs décidé « de **tenir en suspens** pour le moment la procédure concernant les déficits excessifs » à l'égard de la France et de l'Allemagne. Il précise qu'il « se tient prêt à prendre une décision [de mise en demeure], sur la base de la recommandation de la Commission, si la France [ou l'Allemagne] n'agissait pas conformément aux engagements mentionnés dans les présentes conclusions ».

Cette suspension de la procédure n'est **pas conforme aux conditions** prévues par l'article 9 du règlement précité du 7 juillet 1997, qui prévoit que « la procédure concernant les déficits excessifs est suspendue **si l'Etat membre concerné prend des mesures en réponse aux recommandations adressées** » lors de la constatation de la situation de déficit excessif ou en réponse à une mise en demeure.

c) L'obligation de réduire le déficit structurel de 0,8 point de PIB en 2004 (contre 1 point selon la proposition de la Commission)

Notant en particulier que « la loi de finances entraîne une réduction du déficit structurel en 2004 estimée à **0,7 % du PIB** » (0,6 point selon les prévisions associées au projet de loi de finances) et que « le gouvernement français s'était engagé à mettre en œuvre, en 2004, une réforme structurelle de **l'assurance maladie**, afin d'enrayer la spirale des dépenses de santé, un des problèmes majeurs qui ont entravé le contrôle des dépenses publiques ces dernières années », le Conseil « se félicite de **l'engagement public** pris par la France de mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires pour que le déficit soit ramené **en dessous de 3% du PIB en 2005 au plus tard** ».

Les recommandations du Conseil sont légèrement en retrait par rapport à celles proposées par la Commission, comme l'indique le tableau ci-après : le déficit doit être réduit de **0,8 point** de PIB en 2004 (contre 1 point dans la recommandation de la Commission), et le renforcement de la surveillance de la situation budgétaire de la France est légèrement moins strict.

**Les principales recommandations faites à la France :
comparaison entre la recommandation de décision présentée par la Commission
et les « conclusions » du Conseil du 25 novembre 2003**

	Recommandation de décision du Conseil, présentée par la Commission au titre de l'article 104, paragraphe 9, du traité CE	« Conclusions » du Conseil du 25 novembre 2003
Réduction du déficit structurel en 2004	1 point de PIB (1)	0,8 point de PIB (1)

Réduction du déficit structurel en 2005	Retour du déficit public en dessous de 3 % du PIB	
Renforcement de la surveillance de la situation budgétaire de la France	<ul style="list-style-type: none">- remise, en avril et en octobre des années 2004 et 2005, de quatre rapports d'exécution ;- soumission à la Commission, avant le 15 décembre 2003, d'un rapport présentant les décisions prises pour se conformer aux recommandations	Obligation de « faire régulièrement rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des engagements précités, en particulier dans le cadre des notifications semestrielles ».

(1) contre 0,6 point de PIB, selon les prévisions associées au projet de loi de finances pour 2004, mais 0,7 point de PIB selon les conclusions du Conseil.

Des conclusions quasiment identiques ont été adoptées dans le cas de l'Allemagne. La seule différence est que l'engagement de réduction du déficit structurel figurant dans les conclusions est de **0,6** point de PIB en 2004, contre 0,8 point dans la recommandation de la Commission.

C. LA SAISINE PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Dans un communiqué de presse du 13 janvier 2004, la **Commission européenne** a annoncé son intention de saisir la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) au sujet des conclusions du Conseil ECOFIN du 25 novembre 2003.

Cette saisine ne doit pas dissimuler qu'il y a **accord sur le fond**, tant en ce qui concerne la nécessité de retrouver en **2005** un déficit public en dessous de la limite de 3 % du PIB, qu'en ce qui concerne les grandes lignes d'une **réforme du pacte de stabilité**.

Bien qu'il n'y ait pas eu de vote sur la décision de la Commission, **six commissaires ont exprimé des réserves** : MM. Michel Barnier et Pascal Lamy, français ; M. Guenter Verheugen, allemand ; MM. Neil Kinnock et Chris Patten, britanniques ; M. Antonio Vitorino, portugais¹.

Il semble que **seuls les Pays-Bas et l'Espagne** aient soutenu la démarche de la Commission².

¹ Agence France Presse, 14 janvier 2004 ; Agence Europe, 15 janvier 2004.

² Agence Europe, 20 janvier 2004.

1. Une action qui porte uniquement sur la procédure

Cette action, qui « *se focalisera sur les éléments de procédure uniquement et ne portera pas sur les aspects des conclusions du Conseil liés à la surveillance économique propre à chaque pays* »¹, concerne les **deux points** indiqués ci-après :

- la décision d'adopter des « **conclusions** » au lieu de « recommandations » ;

- la décision de **suspendre** la procédure pour déficit excessif dans des conditions non prévues par le traité.

En effet, selon le commissaire Pedro Solbes, « *les Etats membres ont délibérément opté pour une position intergouvernementale. Ceci modifie la nature de la surveillance budgétaire et il est par conséquent utile de disposer d'un arrêt de la Cour afin de préciser les modalités de la surveillance pour l'avenir* ».

La Cour de justice doit statuer selon la **procédure accélérée**. La Commission et le Conseil des ministres lui ont présenté leurs arguments le 28 avril 2004. La Cour a indiqué que l'application de cette procédure devait permettre une décision le 13 juillet 2004.

2. L'absence de véritable désaccord de fond

Ainsi, la Commission européenne **ne remet pas en cause le contenu des conclusions du Conseil**, qui reprennent, de manière quasiment identique, ses propres recommandations.

Comme l'a indiqué M. Francis Mer, alors ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le 11 décembre 2003 ², **les divergences de fond de la France et de l'Allemagne avec la Commission ne portent que sur un point mineur : la répartition** de l'effort budgétaire entre 2004 et 2005 pour mettre fin à la situation de déficit excessif en 2005.

« *Il y a crise véritable quand il y a désaccord, sur le fond. (...) Sommes-nous sur le point de renoncer à la discipline budgétaire et à la coordination économique ? Non, bien au contraire. Et c'est là le paradoxe de cette « crise » annoncée. (...) Tous les pays qui ne sont pas encore à l'équilibre doivent réduire leur déficit structurel régulièrement, d'au moins 0,5 point de PIB par an. La France et l'Allemagne font-elles exception, s'opposent-elles à cette orientation ? Nullement. Nos deux pays ont construit leurs projets de loi de finances pour 2004 en respectant cette orientation et*

¹ La Commission précise que « *cette contestation des conclusions du Conseil ne vise à remettre en cause ni l'analyse économique, ni les mesures de correction recommandées par le Conseil aux deux Etats membres concernés* ».

² Les Echos, 11 décembre 2003.

tous les deux visent un retour sous les 3 % en 2005 et une diminution ultérieure. (...) Afin de ne pas obérer toute chance de reprise, la Commission repoussait l'objectif à 2005. Les deux pays en étant d'accord, avec d'ailleurs le soutien d'une grande majorité d'Etats membres, il ne restait qu'à préciser le « cheminement » vers cet objectif 2005.

C'est là qu'il y a eu désaccord. Pour résumer, la France et l'Allemagne voulaient faire porter l'effort de réduction de manière à peu près égale sur les deux années, 2004 et 2005. Pourquoi ? Afin d'accompagner et d'amplifier la reprise qui se dessine, ce qui n'aurait pas été possible si, comme le souhaitait la Commission, l'essentiel de l'effort avait été fait dès 2004. Tout était donc question d'appréciation et de dosage de l'effort. Finalement les divergences ont porté sur des montants sans doute inférieurs à la marge d'incertitude sur la mesure des déficits ! ».

3. Selon la Commission, les recommandations antérieures aux « conclusions » du 25 novembre 2003 demeurent en vigueur

La Commission considère que les recommandations du Conseil adoptées lors de la constatation de la situation de déficit excessif, le 3 juin 2003, sont toujours en vigueur¹.

C'est donc sur cette base qu'elle va poursuivre la surveillance des politiques économiques et budgétaires de la France et de l'Allemagne.

En revanche, la **Banque centrale européenne** considère que ce sont bien les conclusions du 25 novembre 2003 qui doivent être respectées. Le 8 janvier 2004, le président du conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne a en effet déclaré : « *Nous appelons (...) vivement les gouvernements et l'ECOFIN à s'en tenir à leurs responsabilités et leurs engagements faits en novembre dernier* »².

4. La décision de la Commission de saisir la CJCE était-elle opportune ?

En tant que « gardienne des traités », la Commission européenne ne pouvait peut-être pas s'abstenir de critiquer la procédure suivie par le Conseil, dès lors qu'elle estimait qu'elle était contraire au traité instituant la Communauté européenne.

On peut cependant s'interroger sur l'**opportunité politique** de cette action, perçue par l'opinion comme une divergence de fond entre la Commission et le Conseil. Tel est en particulier le point de vue de M. Jacques

¹ Procès-verbal du Conseil du 25 novembre 2003.

² Agence France Presse, 8 janvier 2004.

Delors, ancien président de la Commission européenne, exprimé le 13 janvier 2004 dans une émission télévisée.

« Etant donné que la situation du Pacte de stabilité est, du point de vue du citoyen, incompréhensible, si j'avais été la Commission je n'aurais pas saisi la Cour de Justice. J'aurais eu l'impression que le problème est trop complexe et qu'il allait se traduire, pour les gens, en une querelle d'institutions, de pouvoir, qui n'a rien à voir avec les problèmes qui les préoccupent : l'emploi, le chômage, la croissance. Je n'aurais pas pris la même décision. Pour moi, c'est une erreur. La Commission doit sentir qu'elle n'est plus en odeur de sainteté, comprendre quand on essaie de vous marginaliser ; comme c'est le cas maintenant. Etant donné qu'elle n'a pas d'armée, qu'elle ne peut faire taire les gouvernements, elle doit prêter attention, être au service des gouvernements, rapprocher les points de vue, dégager des consensus, et ensuite proposer des idées nouvelles. Nous ne sommes pas dans ce cas de figure, malheureusement »¹.

Par ailleurs, on peut s'interroger sur les conséquences du futur arrêt de la CJCE :

- s'il est favorable au Conseil, la Commission risque d'être discréditée ;

- s'il est favorable à la Commission, celle-ci devra soumettre de nouvelles recommandations au Conseil, qui pourra de nouveau les rejeter.

D. LE DÉCLENCHEMENT EN 2004 DE NEUF NOUVELLES PROCÉDURES POUR DÉFICIT EXCESSIF

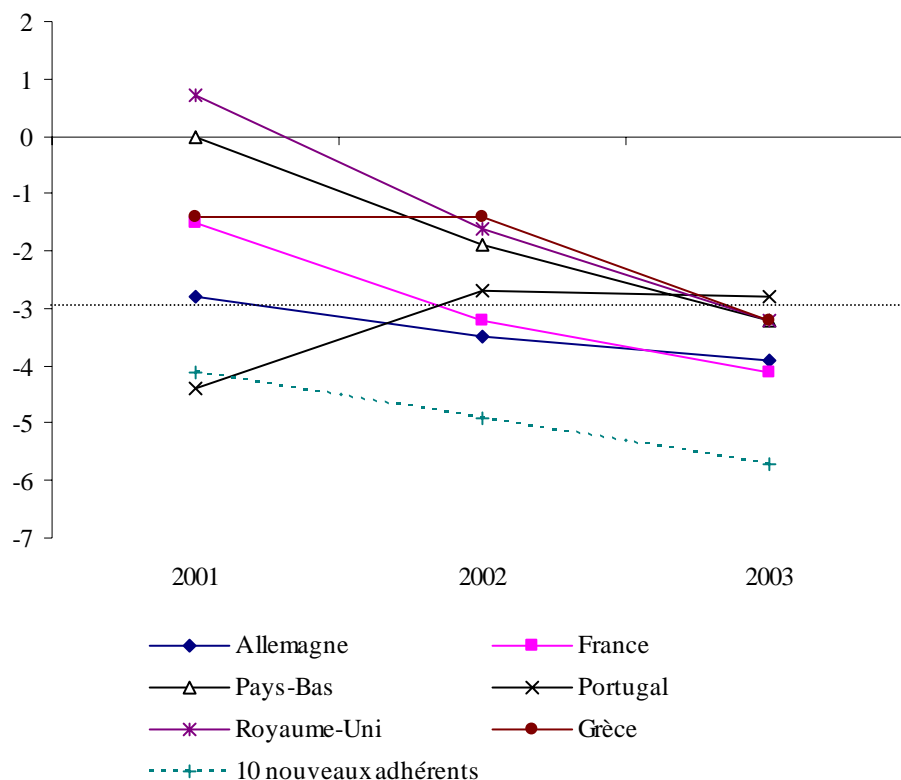
1. Onze Etats membres ont eu un déficit public supérieur à 3 % du PIB en 2003

Ce sont au total onze Etats membres de l'Union européenne à 25 qui ont eu en 2003 un déficit public supérieur à 3 % du PIB. Le graphique ci-après indique l'évolution récente du solde public de ceux faisant partie de l'Union européenne à 15, ainsi que le solde public moyen des nouveaux Etats membres.

Le solde budgétaire de certains Etats de l'Union européenne

(en % du PIB)

¹ Agence Europe, 15 janvier 2004.



Source : Commission européenne

Parmi les Etats ayant adopté l'euro, il s'agit de l'Allemagne (3,9 % du PIB), de la France (4,1 %), des Pays-Bas (3,2 %) et de la Grèce (3,2 %).

Les autres Etats membres ayant eu un déficit public supérieur à 3 % du PIB en 2003 sont le Royaume-Uni (3,2 %), et six des dix nouveaux adhérents, dont le solde public (- 5,7 % en moyenne) a été compris entre - 12,9 % pour la république tchèque et + 2,6 % pour l'Estonie, comme permet de le constater le tableau ci-après.

Le solde public des dix nouveaux Etats membres (2003)

(en % du PIB)

Etat	Solde public
République tchèque	-12,9
Malte	-9,7
Chypre	-6,3
Hongrie	-5,9
Pologne	-4,1
Slovaquie	-3,6
Lettonie	-1,8
Slovénie	-1,8
Lituanie	-1,7
Estonie	2,6

Moyenne	-5,7
---------	------

2. Le déclenchement de neuf nouvelles procédures pour déficit excessif

En conséquence, la Commission européenne a déclenché depuis le début de l'année neuf nouvelles procédures pour déficit excessif, à l'encontre :

- de deux pays membres de la zone euro, la Grèce et les Pays-Bas ;
- du Royaume-Uni ;
- des six nouveaux adhérents ayant eu un déficit public supérieur à 3 % du PIB.

On rappelle que l'article 122 (ex- 109 K) du traité instituant la Communauté européenne prévoit que les paragraphes 9 et 11 de l'article 104, relatifs respectivement à la mise en demeure et aux sanctions, ne s'appliquent qu'aux Etats ayant adopté l'euro. Les autres Etats peuvent voir leur situation de déficit excessif constatée par le Conseil, et se voir adresser des recommandations par celui-ci.

Les procédures pour déficit excessif actuellement en cours sont indiquées par le tableau ci-après.

Les procédures en cours au titre des déficits excessifs

	Rapport de la Commission (104§ 3)	Avis de la Commission (104§ 5) et recommandations pour une décision (104§ 6) et une recommandation (104§ 7) du Conseil	Décision du Conseil (104§ 6) et recommandation du Conseil (104§ 7)	Recommandation de la Commission pour une décision du Conseil tendant à rendre publique sa recommandation (104§ 8)	Recommandation de la Commission pour une décision du Conseil de mise en demeure (104§ 9)	Imposition de sanctions par le Conseil (104§11)	Recommandation de la Commission au Conseil (104§12) tendant à abroger la décision sur l'existence d'un déficit excessif	« Conclusions » du Conseil du 25 novembre 2003 *
Grèce	19 mai 2004	24 juin 2004						
République tchèque	12 mai 2004	24 juin 2004			**	**		
Chypre	12 mai 2004	24 juin 2004			**	**		
Hongrie	12 mai 2004	24 juin 2004			**	**		
Malte	12 mai 2004	24 juin 2004			**	**		
Pologne	12 mai 2004	24 juin 2004			**	**		
Slovaquie	12 mai 2004	24 juin 2004			**	**		

Pays-Bas	28 avril 2004	19 mai 2004	2 juin 2004					
Royaume-Uni	28 avril 2004				**	**		
France	2 avril 2003	7 mai 2003	3 juin 2003	8 octobre 2003	21 octobre 2003			25 novembre 2003
Allemagne	19 novembre 2002	8 janvier 2003	21 janvier 2003	18 novembre 2003	18 novembre 2003			25 novembre 2003

* *Procédure non prévue par le traité CE. Ces « conclusions » ont suspendu la procédure pour déficit excessif contre la France et l'Allemagne.*

** *Les paragraphes 9 et 11 de l'article 104 du traité CE ne s'appliquent qu'aux Etats membres ayant adopté l'euro.*

Source : d'après la Commission européenne

Par ailleurs, le 28 avril 2004, la Commission a adressé au Conseil une recommandation l'incitant à adresser une « alerte précoce » à l'Italie, dont le déficit public, de 2,4 % du PIB en 2003, atteindrait 3,2 % du PIB en 2004 et 4 % du PIB en 2005. Réuni le 11 mai 2004, le Conseil a décidé de ne prendre de décision à cet égard que le 5 juillet prochain.

3. La reconnaissance par la Commission européenne de « circonstances particulières » dans le cas des nouveaux Etats membres

L'article 3 du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 prévoit que le déficit excessif doit disparaître dans l'année suivant la constatation de son existence, « *sauf circonstances particulières* ». La Commission européenne a décidé de faire jouer cette dernière clause dans le cas des nouveaux Etats membres. Dans un communiqué de presse en date du 12 mai 2004, elle a indiqué qu'elle prendrait en compte, notamment :

- le déficit constaté ;
- les circonstances propres au pays ;
- les programmes de convergence.

4. Quand les nouveaux Etats membres adopteront-ils l'euro ?

a) Le traité CE impose le respect de critères de convergence, dont la participation pendant au moins deux ans au mécanisme de change

Pour adopter l'euro, ce qui constitue en principe une obligation juridique dès lors qu'ils satisfont aux critères de convergence¹, et les soumettra à d'éventuelles mises en demeure et sanctions dans le cadre du pacte de stabilité, les nouveaux Etats membres doivent remplir les conditions fixées par l'article 122 (ex-article 109 K) du traité instituant la Communauté européenne.

Tous les deux ans, ou à la demande d'un Etat membre faisant l'objet d'une dérogation, la BCE et la Commission européenne rédigeront chacune un rapport sur la convergence. Dans un communiqué de presse en date du 30 avril 2004, la BCE a indiqué que son premier rapport sur la convergence traitant des nouveaux Etats membres serait publié en octobre 2004.

Selon l'article 121 (ex-109 J) du traité précité, ce rapport examine en particulier la situation des Etats du point de vue des critères de convergence fixés par cet article et précisés par le protocole sur les critères de convergence, à savoir :

- un taux d'inflation moyen, observé au cours d'une période d'un an avant l'examen, qui ne dépasse pas de plus de 1,5 % celui des trois Etats membres présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix ;

- le caractère soutenable de la situation des finances publiques, c'est-à-dire un déficit public et une dette publique égaux respectivement au maximum à 3 % du PIB et 60 % du PIB ;

- le respect des marges normales de fluctuation prévues par le mécanisme de change européen (MCE II)² pendant deux ans au moins, sans dévaluation de la monnaie par rapport à celle d'un autre Etat membre ;

¹ *Contrairement au Danemark et au Royaume-Uni, les nouveaux Etats membres ne bénéficient d'aucune clause « d'exemption » concernant la monnaie unique. Le traité d'adhésion indique en effet que « chacun des nouveaux Etats membres participe à l'Union économique et monétaire à compter de la date d'adhésion en tant qu'Etat membre faisant l'objet d'une dérogation au sens de l'article 122 du traité CE », c'est-à-dire susceptible d'être levée par le Conseil à la majorité qualifiée, sur recommandation de la Commission. La Suède ne participe pas au mécanisme de change européen, afin de ne pas satisfaire aux critères de convergence, et d'échapper à cette obligation théorique.*

Ainsi, l'adoption de la monnaie unique constitue pour eux une obligation juridique. Cette obligation doit cependant être relativisée. Ainsi, parmi les Etats membres de l'union européenne avant l'élargissement du 1^{er} mai 2004, la Suède n'a pas adopté la monnaie unique.

² *Le MCE II a remplacé le système monétaire européen (SME) en 1999. Il s'agit d'un système de parités fixes et ajustables. Son objectif est de stabiliser le taux de change avec l'euro des monnaies des Etats membres de l'Union européenne n'ayant pas adopté l'euro.*

- au cours d'une période d'un an précédant l'examen, un taux d'intérêt nominal moyen à long terme qui n'excède pas de plus de 2 % celui des trois Etats membres présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix.

Selon notre collègue Xavier de Villepin, seuls deux des nouveaux Etats membres satisfont aux critères de convergence : l'Estonie et la Lituanie. Les deux critères les moins souvent respectés sont l'inflation et le solde budgétaire, comme l'indique le tableau ci-après.

La situation des dix nouveaux Etats membres au regard des critères de convergence

	Inflation (1)	Taux d'intérêt à long terme (2)	Solde budgétaire (3)	Dettes publiques (3)	Variation du taux de change (4)
Chypre	0,1	4,79	-6,3	72,2	
Estonie	1,5	4,77	2,6	5,8	-4
Hongrie	7	8,65	-5,9	54,9	-9,1
Lettonie	5	5,05	-1,8	15,6	-12,4
Lituanie	-0,7	4,81	-1,7	21,9	0,4
Malte	3,6	4,7	-9,7	72	
Pologne	2,3	6,82	-4,1	45,4	-21,2
République tchèque	2	4,8	-12,9	37,6	-4
Slovaquie	7,8	5,11	-3,6	42,8	-6,3
Slovénie	3,6	5,01	-1,8	27,1	-4,7
Valeur de référence	2,4	6,75	-3	60	+/- 15

(1) Taux annuel en avril 2004, source : Eurostat.

(2) En % annuels, moyenne sur la période, rendements sur le marché secondaire des obligations d'Etat à échéances proches de dix ans, février 2004, sources : BCE et Commission européenne.

(3) En % du PIB en 2003, sources : Etats membres, Commission et révision Eurostat.

(4) En % par rapport à la parité avec l'euro sur les trois dernières années

Source : Xavier de Villepin, « Les nouveaux Etats membres et l'euro », rapport d'information n° 332 (2003-2004) fait au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, 2 juin 2004

b) Quel sera le calendrier d'adoption de l'euro par les nouveaux Etats membres ?

Bien que rien n'ait été arrêté à cet égard, on considère généralement que les nouveaux Etats membres adopteront l'euro entre 2007 et 2010.

En effet, afin d'adopter l'euro, un Etat doit, on le rappelle, avoir respecté les marges normales de fluctuation prévues par le mécanisme de change européen (MCE II) pendant deux ans au moins, sans dévaluation de sa monnaie. Ainsi, en supposant qu'un Etat adhère au MCE II dès 2005, il ne pourra adopter l'euro qu'en 2007.

Il semble délicat de chercher à déterminer quel sera le calendrier précis d'adoption de l'euro par les différents Etats. La *Deutsche Bank* a néanmoins récemment publié une étude¹ à ce sujet, dans le cas des pays d'Europe centrale et orientale. Cette étude, qui doit naturellement être considérée avec prudence, présente l'avantage de décrire un scénario crédible.

¹ *Deutsche Bank Research, EU Monitor, Reports on European Integration, n° 12, 2 avril 2004.*

Les principales conclusions de cette étude sont synthétisées par le tableau ci-après.

Le calendrier d'adoption de l'euro par les Etats membres d'Europe centrale et orientale, selon la Deutsche Bank

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Estonie	MCE II			euro			
Lituanie	MCE II			euro			
Slovénie	MCE II			euro			
Lettonie		MCE II			euro		
Hongrie*		MCE II			euro		
Slovaquie*		MCE II			euro		
Pologne*			MCE II			euro	
République tchèque*			MCE II			euro	

MCE II : mécanisme de change européen.

** Etat ayant en 2003 un déficit public supérieur à 3 % du PIB.*

Source : Deutsche Bank Research, EU Monitor, Reports on European Integration, n° 12, 2 avril 2004.

Le fait que, parmi les Etats ayant eu en 2003 un déficit public supérieur à 3 % du PIB, la Hongrie soit placée en première position, et la République tchèque en dernière position, vient du fait que, selon la Deutsche Bank, l'Etat le plus politiquement incité à satisfaire au critère de déficit public serait la Hongrie, le moins incité étant la République tchèque¹. Si la justesse de cette analyse semble probable dans le cas de la République tchèque, dont le déficit public est de l'ordre de 13 % du PIB, elle semble plus aléatoire dans le cas de l'ordre d'adhésion prévu dans le cas de la Hongrie, de la Slovaquie et de la Pologne, même s'il est probable que ces Etats adopteront l'euro avant la République tchèque.

¹ *Les critères utilisés par la Deutsche Bank pour déterminer cet intérêt politique sont la popularité de l'euro, la diminution des taux d'intérêt, la situation vis-à-vis de la théorie des zones monétaires optimales, la crédibilité de la politique monétaire, la stabilité du service de la dette, les coûts politiques de la rigueur budgétaire, le risque d'une politique monétaire trop restrictive par rapport à l'inflation « structurelle » de ces pays.*

c) Les critères de convergence doivent-ils être strictement appliqués ?

Compte tenu du faible nombre d'Etats susceptibles de satisfaire aux critères de convergence en 2007, des voix s'élèvent pour demander qu'ils soient assouplis.

(1) L'absence de consensus sur un éventuel assouplissement

D'un côté, il y a la Banque centrale européenne, pour laquelle ces critères doivent être respectés. Certains considèrent même que les nouveaux Etats membres devraient respecter, en complément de ces critères de convergence nominale, des critères de convergence réelle, par exemple en terme de PIB par habitant.

En sens inverse, d'autres estiment que l'incapacité des nouveaux Etats membres à satisfaire à court terme à ces critères rend leur assouplissement nécessaire. On peut par ailleurs s'interroger sur la capacité politique des Etats ayant adhéré avant le dernier élargissement à imposer aux nouveaux adhérents le respect du critère de déficit public, alors que plusieurs d'entre eux sont en situation de déficit excessif.

Les nouveaux Etats membres pourraient, selon un certain nombre d'économistes¹, adopter l'euro de manière unilatérale, ce qui leur permettrait d'échapper en particulier à l'exigence d'appartenance pendant deux ans au mécanisme de change européen, en se contentant de réduire leurs déficits publics, de manière à éviter des taux d'intérêt excessivement élevés. Le Conseil ECOFIN du 7 novembre 2000 a, ainsi que l'indique notre collègue Xavier de Villepin, pris position contre une telle éventualité².

(2) Les risques d'une adoption anticipée de l'euro

La question d'un éventuel assouplissement des critères de convergence doit, semble-t-il, recevoir une réponse nuancée.

Certes, il pourrait être justifié d'assouplir certains critères. Par exemple, un Etat bénéficierait d'autant plus de l'adoption de l'euro qu'il aurait des taux d'intérêt à long terme et une dette publique élevés. Surtout, le critère de solde public, qui est celui que respectent le plus faible nombre d'Etats, pourrait être adapté par la prise en compte du solde public structurel, et non du solde public nominal, comme votre rapporteur général le recommande dans le cas de la mise en œuvre du pacte de stabilité.

Cependant, ces éventuelles adaptations ne pourront être que limitées.

¹ Sandrine Levasseur, "Why not euroisation ?", *Revue de l'OFCE, The New European Union Enlargement*, avril 2004.

² Xavier de Villepin, « Les nouveaux Etats membres et l'euro », rapport d'information n° 332 (2003-2004) fait au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, 2 juin 2004.

Tout d'abord, les nouveaux Etats membres n'ont pas intérêt à un assouplissement de la règle d'inflation, dont on a vu qu'elle n'était respectée que par la moitié d'entre eux. En effet, ils seront soumis au cours des prochaines années à une inflation structurellement élevée, du fait en particulier de l'« effet Balassa-Samuelson »¹. Dans ces conditions, une adoption prématurée de l'euro dégraderait leur compétitivité, sans qu'ils puissent compenser ce phénomène par une dépréciation de leur monnaie. Ainsi, selon certains économistes, comme M. Patrick Artus et Mme Emma Ménascé, une adhésion rapide à l'euro « *aurait un coût économique gigantesque : perte de compétitivité, puisque l'inflation d'équilibre est plus élevée dans les PECO (effet Balassa, convergence des niveaux de prix, excès chronique de demande), freinage de la croissance, avec la nécessité d'un policy-mix restrictif* »².

Ensuite, l'adoption de l'euro devra d'autant plus être crédible que les Etats concernés seront particulièrement vulnérables aux crises de change, alors qu'ils appartiendront au mécanisme de change européen.

d) De nouveaux Etats ne pourront rejoindre la zone euro qu'en cas de recommandation des Etats ayant adopté l'euro

L'article 122 du traité CE prévoit qu'après consultation du Parlement européen et discussion au sein du Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, décide quels Etats membres remplissent les critères de convergence, et met fin à leurs dérogations.

Le gouvernement souhaitait modifier le projet de constitution européenne afin de prévoir que la décision était prise par les seuls Etats ayant adopté l'euro. Ce projet, qui s'est heurté à l'opposition du Royaume-Uni³, semblait correspondre au bon sens. Il s'agissait en particulier de prendre en compte le fait que les douze Etats qui avaient adopté la monnaie unique étaient désormais en minorité.

La France a obtenu gain de cause. Le projet de traité constitutionnel prévoit en effet à cet égard la nécessité d'une recommandation préalable d'une majorité des Etats de la zone euro.

¹ *En période de rattrapage économique, les hausses de salaire permises dans les secteurs soumis à la concurrence internationale, qui sont ceux qui réalisent les plus forts gains de productivité, se diffusent à l'ensemble de l'économie, augmentant la hausse des prix.*

² *CDC Ixis Capital Markets, « Flash » n° 2004-183, 14 juin 2004.*

³ *Le Monde, 2 juin 2004.*

II. RÉFLEXIONS SUR LE PACTE DE STABILITÉ

Les vicissitudes du pacte de stabilité ont suscité de légitimes interrogations sur la pertinence des obligations qui en découlent.

C'est ainsi qu'avant d'examiner en détail les propositions d'adaptation du pacte, il a paru utile de se demander si ces règles ne favorisaient pas les « petits » pays par rapport aux « grands », ainsi que ceci a pu être suggéré.

A. LE PACTE DE STABILITÉ FAVORISE-T-IL LES « PETITS » PAYS PAR RAPPORT AUX « GRANDS » PAYS ?

La suspension du pacte de stabilité par les « conclusions » du Conseil « Ecofin » du 25 novembre 2003 a été parfois perçue comme l'opposition des « grands » et des « petits » pays de la zone euro. Il y aurait ainsi « deux poids, deux mesures » dans la mise en œuvre du pacte, dont les règles ne s'appliqueraient qu'aux « petits », en l'occurrence le Portugal, tandis que les « grands », à commencer par l'Allemagne et la France, bénéficieraient d'une indulgence dont la seule justification serait le réalisme politique.

Mais, paradoxalement, on a pu estimer à la vue de l'expérience récente que les « petits » pays tiraient davantage de profit que les « grands » des règles du jeu monétaire européen.

Si l'euro tendait à faire prévaloir le principe « *small is beautiful* » en favorisant les petites économies au détriment des plus grandes, cela ne manquerait pas d'alimenter la controverse sur la légitimité du pacte de stabilité, voire de la zone euro dans son ensemble.

Comme le fait remarquer M. Jean-Paul Fitoussi, président de l'OFCE, dans un article publié dans *Le Monde*¹, si ce discours « *porte sur la taille optimale des pays, il constituerait en cela une charge féroce contre la philosophie et contre les principes de la construction européenne elle-même. Le projet européen s'est donné pour ambition de construire une grande économie à l'échelle mondiale* ».

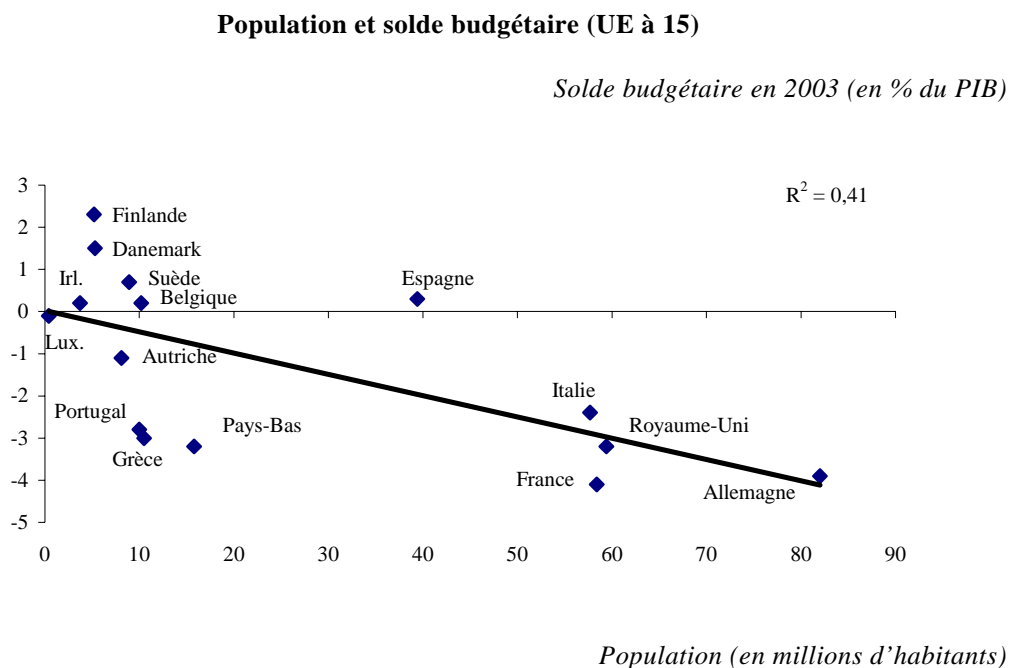
¹ Jean-Paul Fitoussi, « *Small is beautiful ?* », *Le Monde*, 26 mars 2004.

Dans une récente *Lettre de l'OFCE*¹, MM. Laurent Eloi et Jacques Le Cacheux écrivent que la plupart des « petits » pays ont, en particulier, « une situation budgétaire relativement moins dégradée que la moyenne », pour des causes structurelles.

Cette analyse semble cependant devoir être **relativisée**.

1. Les « petits » pays sont dans une situation budgétaire plus favorable que les « grands » pays

La situation budgétaire des « petits » pays est plus favorable que celle des « grands » pays, comme l'indique le graphique ci-après.



Source : Commission européenne

Ainsi, si les « petits » pays ont un solde public compris entre - 3,2 % du PIB (Pays-Bas) et + 2,3 % du PIB (Finlande), celui de chacun des quatre « grands » pays est inférieur ou égal à - 2,4 %.

¹ « L'Europe Boucles d'Or : trois maximes pour sortir d'une impasse », Lettre n° 246, 30 janvier 2004.

2. Un phénomène dont le caractère structurel demeure à démontrer

a) *Certains estiment que ce phénomène aurait des causes structurelles*

Comme l'indiquent MM. Eloi Laurent et Jacques Le Cacheux dans la *Lettre de l'OFCE* précitée, les « petits » et les « grands » pays n'ont pas intérêt à réagir de la même manière en situation de ralentissement conjoncturel. La cause en est qu'un **soutien isolé de la demande par la politique budgétaire** est **encore moins efficace** dans le cas des « petits » pays que dans celui des « grands ». En effet, le taux d'ouverture des « petits » pays¹ est de l'ordre des 2/3 du PIB, contre environ 25 % du PIB pour les « grands » pays. En conséquence, pour les « petits » pays le « multiplicateur keynésien », c'est-à-dire le mécanisme par lequel une stimulation budgétaire se diffuse dans l'économie, est très faible, à cause des « fuites » constituées par les importations.

Dans l'article précité du *Monde*, M. Jean-Paul Fitoussi affirme même que « *dans un petit pays, une politique budgétaire restrictive est expansionniste* ».

Il souligne qu'une telle politique ne conduit pas les « petits » pays à réduire la part de leurs prélèvements obligatoires dans leur PIB, l'élargissement de la base imposable qui en résulte, permettant « *généralement* » de compenser largement la perte de recettes due à la baisse des taux d'imposition.

Les « petits » pays se placent délibérément dans une logique de concurrence fiscale, à la différence des « grands », pour lesquels celle-ci est davantage une contrainte qu'un moyen d'action et qui sont « *bien en peine de faire de la vertu le moteur de la croissance* ».

En définitive, selon la *Lettre de l'OFCE* déjà citée, « *les « petits » seront incités à se comporter en « passagers clandestins » de l'Union, bénéficiant des politiques de soutien à l'activité mises en œuvre chez les « grands » voisins sans en supporter les coûts, notamment budgétaires, et des bas taux d'intérêt, sans nécessairement avoir une inflation plus faible* ».

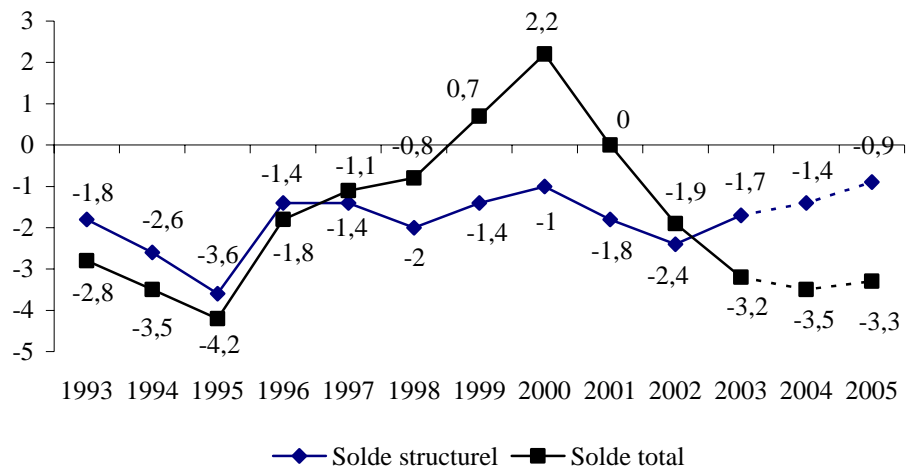
¹ *Le taux d'ouverture est la moyenne des importations et des exportations, exprimée en part du PIB.*

Le fait que les Pays-Bas aient eu une croissance négative en 2003 s'explique-t-il par les efforts de ce pays pour respecter le pacte de stabilité ?

En 2003, la croissance des Pays-Bas a été de -0,8 %, soit inférieure de 1,2 point à la moyenne de la zone euro, comme l'indique le graphique ci-après.

La croissance des Pays-Bas et de la zone euro

(croissance annuelle, en %)

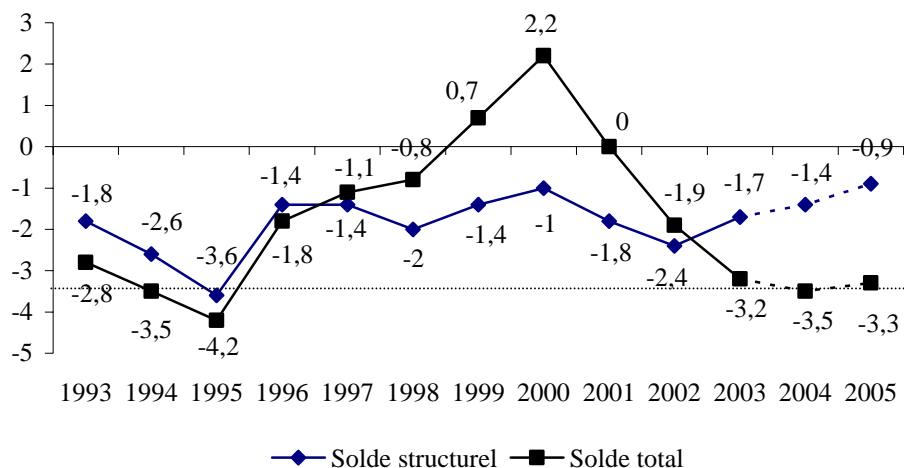


Source : Commission européenne

Par ailleurs, l'année 2003 a correspondu à une forte réduction du déficit structurel, comme l'indique le graphique ci-dessous.

Le déficit public des Pays-Bas

(en %)

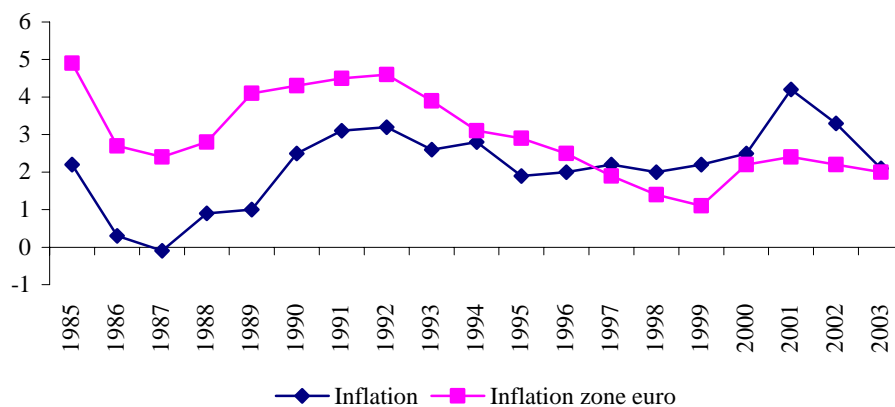


Source : Commission européenne

Les économistes considèrent cependant généralement que, du fait de la forte ouverture de l'économie des Pays-Bas, résultant de sa petite taille, la mauvaise performance économique de l'année 2003 s'explique essentiellement par une dégradation de la compétitivité des exportations. L'inflation a en effet été toujours supérieure depuis 1997 à celle de la zone euro, comme l'indique le graphique ci-après.

L'inflation aux Pays-Bas

(croissance en moyenne annuelle, en %)



Source : Commission européenne

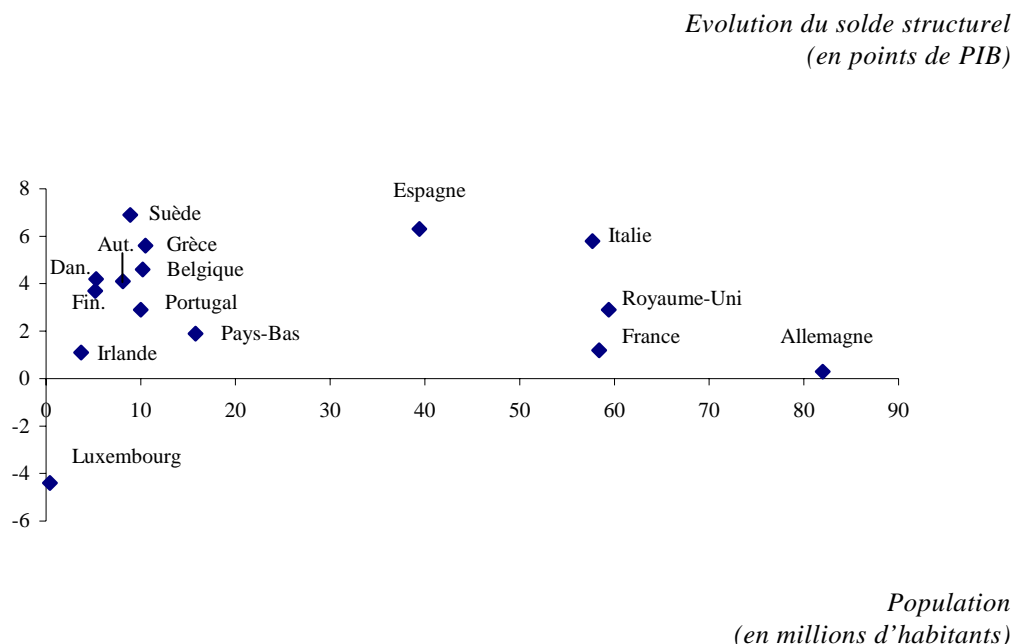
La croissance négative de l'économie néerlandaise en 2003, et plus généralement le creusement depuis 2001 de son déficit de croissance par rapport à la zone euro, semblent donc moins révélateurs des difficultés d'application du pacte de stabilité que de la nécessité, pour chaque Etat, de maîtriser son inflation, alors que l'euro l'empêche de compenser un différentiel d'inflation défavorable par une dévaluation de sa monnaie.

b) Une analyse à relativiser

Si l'on peut citer un certain nombre de d'améliorations spectaculaires de la situation des finances publiques parmi les « petits » pays, aux modèles économiques et sociaux pourtant différents, force est de reconnaître que certaines données ne confirment pas une telle analyse.

En effet, il n'y a pas de corrélation entre la taille des Etats et **l'évolution récente** de leur déficit structurel, comme l'indique le graphique ci-après.

Population et évolution du solde structurel (1995-2003)



Source : Commission européenne

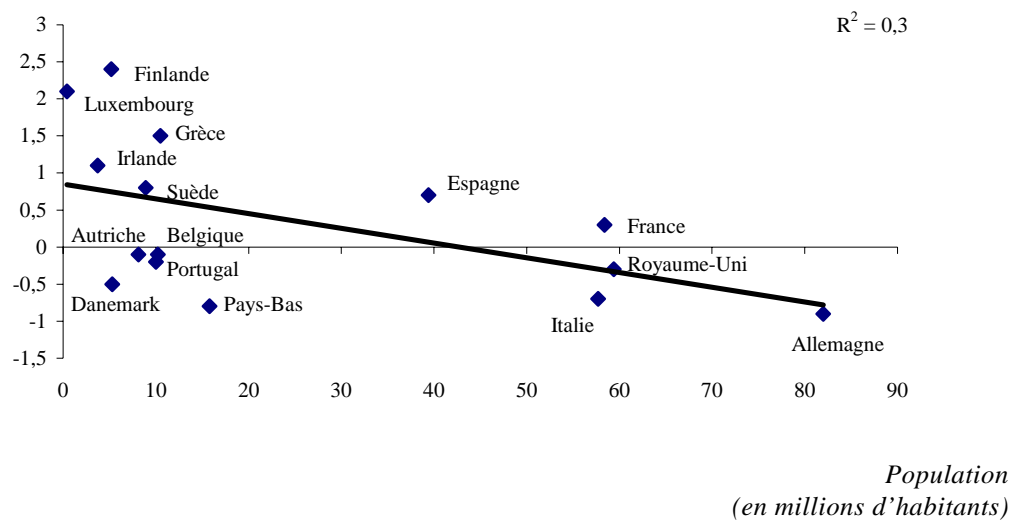
Ainsi, l'effort effectué par les « grands » Etats en terme de réduction de leur déficit structurel depuis 1995 est analogue à celui effectué par les « petits » Etats. Si l'Allemagne et la France ont réduit leur déficit structurel de

seulement 0,3 et 1,2 point de PIB, le Luxembourg a accru son déficit structurel de 4,4 point, et l'Irlande ne l'a réduit que de 1,1 point. Inversement, si la Suède a réduit son déficit structurel de 6,9 point, l'Espagne et l'Italie ont réalisé une performance analogue, avec une réduction de respectivement 6,3 et 5,8 points.

Le meilleur solde public des « petits » pays s'explique en grande partie par une plus forte réduction de leur déficit conjoncturel, comme l'indique le graphique ci-après.

Population et évolution du solde conjoncturel (1995-2003)

*Evolution du solde conjoncturel
(en points de PIB)*



Source : Commission européenne

Ainsi, si de 1995 à 2003 on trouve parmi les « petits » pays comme parmi les « grands » pays des cas de dégradation du solde conjoncturel de l'ordre de 1 point de PIB (Pays-Bas, Allemagne), les Etats dont le solde conjoncturel s'est fortement amélioré, sont tous des « petits » pays : Finlande, Luxembourg, Grèce, Irlande.

Il serait cependant hasardeux de vouloir donner une portée trop générale à la situation de ces quatre Etats. **L'idée selon laquelle les « petits » pays tendraient structurellement à avoir un meilleur solde budgétaire que les « grands » pays doit donc être considérée avec prudence.**

B. QUELLES PERSPECTIVES DE RÉFORME DU PACTE DE STABILITÉ ?

1. Le projet de traité constitutionnel réforme partiellement le pacte de stabilité

Le projet de traité constitutionnel adopté par le Conseil européen des 17 et 18 juin 2004 prévoit la « constitutionnalisation » des dispositions relatives à la discipline budgétaire qui relèvent du traité instituant la Communauté européenne.

Les principales règles en matière de discipline budgétaire demeureront donc au niveau du traité, ce qui rendra difficile toute perspective d'évolution.

Ainsi, l'article **III-76** du projet de traité reprend, moyennant quelques adaptations, le texte de l'article 104 du traité CE.

De même, le protocole sur la procédure des déficits excessifs annexé au traité CE, qui fixe notamment les seuils autorisés en matière de déficit public et de dette publique, continuerait de s'appliquer. L'article **III-76** précité renvoie en effet au « *protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs* ». S'il prévoit qu'une loi européenne du Conseil « *établit les mesures appropriées remplaçant ledit protocole* », il précise qu'elle doit, comme à présent, être adoptée à **l'unanimité**, ce qui ne facilite pas une éventuelle réforme du protocole.

Le projet de traité constitutionnel présente cependant quelques **différences importantes** par rapport aux textes actuellement en vigueur.

a) La possibilité, pour la Commission européenne, d'adresser un avertissement à un Etat membre dans le cadre de la procédure d' « alerte précoce » ou en cas de déficit excessif

La Commission européenne se verrait confier un rôle accru, dans la mesure où elle pourrait désormais **adresser directement** à un Etat membre un avertissement concernant sa politique économique, dans deux cas de figure :

- lorsqu'il est constaté que ses politiques économiques ne sont pas conformes aux grandes orientations des politiques économiques (GOPE) ou qu'elles risquent de compromettre le bon fonctionnement de l'union économique et monétaire, c'est-à-dire en particulier dans le cadre de la procédure dite d' « alerte précoce » (article **III-71**, paragraphe 4) ;

- si la Commission estime qu'il y a un déficit excessif dans un Etat membre ou qu'un tel déficit risque de se produire (article **III-76**).

Le résultat des négociations de la conférence intergouvernementale ne rejoint pas sur ce point les propositions conjointes sur la gouvernance économique présentées par la France et l'Allemagne le 20 décembre 2002, selon lesquelles « *les responsabilités de la Commission concernant les GOPE et la procédure de déficits publics excessifs devraient être maintenues en l'état* ». La France s'est en effet heurtée à l'opposition de plusieurs Etats, dont les Pays-Bas.

En ce qui concerne l'article **III-71**, **la Commission n'a pas obtenu** que le Conseil adopte, sur sa **proposition**, les GOPE et les recommandations du Conseil à un Etat dans le cadre du processus de surveillance multilatérale (on en est resté au texte de la Convention, qui prévoit simplement la **recommandation** de la Commission). L'enjeu était important, dans la mesure où le Conseil ne peut modifier qu'à **l'unanimité** une proposition de la Commission sans le consentement de celle-ci, comme l'indique l'encadré ci-après.

Recommandations et propositions de la Commission

Le Conseil ne peut modifier **qu'à l'unanimité** une **proposition** de la Commission sans le consentement de celle-ci.

En revanche, l'article 42 du projet de traité constitutionnel prévoit que « *les recommandations et les avis adoptés par les institutions n'ont pas d'effet contraignant* ». Ainsi, une décision sur recommandation de la Commission n'exige pas l'unanimité du Conseil. En contrepartie, les règles de majorité sont plus strictes.

En effet, l'article I-24 du projet de traité prévoit que, selon le **droit commun**, la majorité qualifiée est fixée à au moins 55 % des membres du Conseil, comprenant au moins quinze d'entre eux et représentant des Etats membres réunissant au moins 65 % de la population de l'Union. Il précise qu'une minorité de blocage doit inclure au moins quatre membres du Conseil, faute de quoi la majorité qualifiée est considérée comme atteinte.

En revanche, par **dérogation**, lorsque le Conseil **ne statue pas sur proposition de la Commission** ou du ministre des Affaires étrangères de l'Union, la majorité qualifiée est fixée à 72 % des membres du Conseil, représentant des Etats membres réunissant au moins 65 % de la population de l'Union.

Ces règles sont synthétisées par le tableau ci-après.

Les règles de majorité au Conseil prévues par le projet de traité constitutionnel (article I-24)

	Proposition de la Commission ou du ministre des Affaires étrangères de l'Union	Règles de majorité applicables aux autres cas (1)
Nombre de membres du Conseil	55 %	72 %
	+ 15 Etats au moins	
Population	65 %	65 %
Règle complémentaire relative à la minorité de blocage	4 Etats au moins	-

(1) Comme en matière de politique économique et monétaire, lorsque le Conseil statue sur recommandation de la Commission.

b) Au Conseil, l'absence de vote de l'Etat concerné dans le cadre de la procédure d' « alerte précoce » et au sujet d'un éventuel déficit excessif

Malgré le pouvoir de la Commission d'adresser directement des recommandations à un Etat dans le cadre de la procédure d' « alerte précoce » ou lors de la constatation d'un déficit excessif, le Conseil conserverait dans ces cas de figure la possibilité d'adopter ses propres recommandations.

Actuellement, les recommandations et décisions du Conseil relatives à la procédure d' « alerte précoce » et à celle de déficit excessif sont adoptées à la majorité qualifiée, **l'Etat concerné conservant son droit de vote**.

Le projet de traité constitutionnel prévoit de mettre fin à cette situation, qui conduit un Etat à être à la fois juge et partie. Ainsi, le Conseil statuerait **sans tenir compte de l'Etat concerné** :

- dans le cadre de la procédure d' « alerte précoce » (article **III-71**, paragraphe 4) ;

- dans le cadre de l'intégralité de la procédure de déficit excessif : constat d'un déficit excessif, adoption de recommandations, décision de rendre publiques ces recommandations, mises en demeure, sanctions (article **III-76**).

c) Le renforcement du pouvoir de la Commission dans le cas de la décision par le Conseil d'un déficit excessif

L'article **III-76** précité tend également à renforcer le pouvoir de la Commission dans le cas où le Conseil décide d'un déficit excessif.

En effet, le paragraphe 6 de l'article 140 du traité CE, actuellement en vigueur, prévoit que le Conseil statue sur l'existence d'un déficit excessif sur **recommandation** de la Commission. Le texte adopté prévoit quant à lui que le Conseil statue sur **proposition** de la Commission. Ainsi, à défaut du consentement de celle-ci, le Conseil ne pourra modifier qu'à **l'unanimité** le texte de la Commission.

En revanche, le Conseil européen a supprimé la disposition selon laquelle le Conseil se prononçait également sur **proposition** de la Commission dans le cas de l'adoption de **recommandations à l'Etat concerné**, ainsi que ceci est indiqué ci-après.

d) Le vote sur certaines mesures des seuls Etats appartenant à la zone euro

Les Etats appartenant à la zone euro voteraient seuls sur certaines mesures les concernant. La majorité qualifiée se définirait alors comme la majorité des Etats de la zone euro, représentant au moins 65 % de la population de la zone euro.

L'article **III-91** prévoit que tel serait le cas en particulier :

- de l'adoption des parties des grandes orientations des politiques économiques qui concernent la zone euro d'une façon générale (article III-71, paragraphe 2) ;

- des moyens contraignants de remédier aux déficits excessifs, c'est-à-dire la mise en demeure et les sanctions (article III-76, paragraphes 9 et 10)¹.

L'article **III-76** précité prévoit une telle règle dans le cas de certains votes du Conseil concernant la procédure des déficits excessifs (article III-76) : décision de déficit excessif et adoption de recommandations à l'Etat membre (paragraphe 6), décision de rendre publiques ces recommandations (paragraphe 7).

L'article **III-71** précité étend cette règle aux recommandations du Conseil dans le cadre de la surveillance multilatérale (respect des GOPE et procédure dite d' « alerte précoce ») (paragraphe 4).

De même, selon l'article **III-88**, seuls les Etats membres de la zone euro voteraient dans deux cas de figure :

- le renforcement de la coordination de leur discipline budgétaire et la surveillance de celle-ci ;

- l'élaboration, pour ce qui les concerne, des orientations de politique économique et leur surveillance.

Enfin, l'article **III-90** prévoit le vote des seuls Etats de la zone euro dans le cas des décisions prises pour assurer la représentation de l'euro dans les institutions internationales.

¹ *Seraient également concernés les domaines suivants : objectifs et missions du système européen de banques centrales (article III-77, paragraphes 1, 2, 3 et 5) ; émission de l'euro (article III-78) ; actes de la Banque centrale européenne (article III-82) ; mesures relatives à l'usage de l'euro (article III-83) ; accords monétaires et autres mesures relatives à la politique de change (article III-228) ; désignation des membres du directoire de la Banque centrale européenne (article III-84, paragraphe 2, point b)).*

e) La reconnaissance de l'Eurogroupe

L'article **III-89** du projet de traité prévoit que les modalités des réunions entre ministres des Etats membres dont la monnaie est l'euro sont fixées dans par le protocole sur l'Eurogroupe.

Ce protocole prévoit, conformément à la pratique actuelle, que les ministres des Etats membres qui ont adopté l'euro se réunissent entre eux de façon informelle, en tant que de besoin, pour discuter de questions liées aux responsabilités spécifiques qu'ils partagent en matière de monnaie unique. Il est spécifié que les ministres des Etats membres qui ont adopté l'euro élisent un président pour deux ans et demi, à la majorité de ces Etats membres.

La proposition de la Commission européenne d'instaurer un véritable Conseil « Ecofin » de la zone euro, dans lequel seuls les Etats de la zone euro auraient été représentés, n'a pas été retenue.

f) Les dispositions adoptées par le Conseil européen des 17 et 18 juin 2004

Le Conseil européen des 17 et 18 juin 2004 a apporté plusieurs modifications au texte proposé par la Convention.

- (1) La suppression de l'augmentation des pouvoirs de la Commission dans le cas des recommandations faites aux Etats en situation de déficit excessif

Tout d'abord, comme le souhaitait la France, le pouvoir de la Commission européenne a été réduit par rapport au texte de la Convention dans le cas des **recommandations faites aux Etats en situation de déficit excessif**.

En effet, le texte proposé par la Convention pour le paragraphe 6 de l'article **III-76** du projet de traité constitutionnel prévoyait que le Conseil adoptait les recommandations qu'il adressait à l'Etat membre concerné afin que celui-ci mette un terme à sa situation de déficit excessif sur **proposition** de la Commission. Dans le texte adopté par le Conseil européen, les recommandations sont adoptées sur **recommandation** de la Commission. Ainsi, le Conseil pourra adopter **à la majorité** un texte différent de celui de la Commission.

La procédure adoptée **correspond donc à celle actuellement prévue** par l'article 104 du traité CE.

(2) L'adoption de l'euro par de nouveaux Etats

Le projet de traité adopté par le Conseil européen prévoit en outre que quand le Conseil statue au sujet de l'adoption de l'euro par de nouveaux Etats (article III-92), c'est après avoir reçu une recommandation émanant d'une majorité des Etats de la zone euro représentant au moins 65 % de la population de la zone euro.

g) La déclaration relative au pacte de stabilité

Le Conseil européen a également adopté une déclaration concernant l'article **III-76** du projet de traité, qui doit être annexée au traité constitutionnel.

La principale disposition de cette déclaration prévoit que « ***l'objectif est de parvenir progressivement à un excédent budgétaire en période de conjoncture favorable, ce qui crée la marge de manœuvre nécessaire pour faire face aux fléchissements de la conjoncture et contribuer ainsi à la viabilité à long terme des finances publiques*** ».

Cette rédaction résulte d'un compromis entre, notamment, la France et les Pays-Bas. Les Pays-Bas voulaient en effet que ce principe soit intangible quelle que soit la conjoncture.

Cette déclaration indique en outre qu'elle « ***ne préjuge pas le débat futur sur le Pacte de stabilité et de croissance*** », confirmant, si besoin était, que la réforme du pacte de stabilité demeure à l'ordre du jour.

h) Une précision relative au protocole sur les déficits excessifs

Le Conseil européen a en outre précisé, à l'article **III-88** du projet de traité constitutionnel, que les Etats de la zone euro ne peuvent décider seuls de modifier par une loi européenne le protocole sur les déficits excessifs.

2. Les propositions présentées par la Commission européenne le 24 juin 2004

Dans un rapport rendu public le 24 juin 2004¹, la Commission européenne préconise de réformer le pacte de stabilité.

¹ Commission européenne, « *Public Finances in EMU 2004* », juin 2004. Seule la version en langue anglaise étant disponible, les passages cités ci-après ont été traduits par votre rapporteur général.

a) Des propositions qui ne reprennent qu'imparfaitement celles faites par votre commission des finances

Ces propositions ne correspondent qu'imparfaitement à celles faites par votre commission des finances, à l'occasion du débat du projet de loi de finances pour 2004.

La Commission européenne n'est **totale**ment favorable qu'à deux propositions de votre commission des finances :

- instaurer une « symétrie » de la règle de déficit public maximal ;
- mieux prendre en compte de la dette publique.

Elle n'est que **partiellement favorable** à la proposition de votre commission des finances visant à mieux prendre en compte le cycle économique. En effet, alors que votre commission des finances envisageait que la règle de déficit maximal autorisé soit exprimée en fonction du solde structurel, la Commission européenne ne prévoit la possibilité d'enfreindre la règle des 3 % qu'en cas de « *circonstances exceptionnelles* ».

Il est vrai qu'un assouplissement considérable de la règle des 3 % exigerait probablement une révision du **protocole** sur les déficits excessifs. Une telle révision n'est possible qu'à **l'unanimité** des membres du Conseil. Le projet de traité constitutionnel, on l'a vu, ne modifie pas cette situation.

Par ailleurs, une telle mesure perdra une grande partie de son intérêt si les Etats sont effectivement dissuadés de laisser leur déficit public augmenter en période de croissance économique forte.

Réformes auxquelles la Commission européenne est favorable ou partiellement favorable

	Propositions de la commission des finances (rapport général sur le PLF 2004)	Propositions de la Commission européenne (25 juin 2004)
« Symétrie » de la règle de déficit public maximal	« « Symétrie » de la règle de déficit maximal par rapport au PIB, en incitant à dégager un excédent courant en phase haute du cycle rétablir »	Mise en oeuvre du dispositif d' « alerte précoce » et adoption de recommandations en haut de cycle, même si le déficit public est nettement inférieur à 3 % .
Meilleure prise en compte de la dette publique	« Prise en compte de la dette publique, les États « vertueux » en la matière pouvant, le cas échéant, avoir un déficit public plus élevé que les autres »	Mesures pouvant être mises en œuvre par une révision du Code de conduite : - Définir pour chaque Etat l'objectif de solde public à moyen terme en fonction de la dette publique. - Utiliser, notamment, le critère de la dette publique pour déterminer si un Etat est en situation de déficit excessif.
Meilleure prise en compte du cycle	« Prise en compte, comme critère de solde public, du seul solde structurel, ou raisonnement sur le cycle économique » <i>(dans le cas de la règle de déficit public maximal)</i>	Redéfinir la clause de « circonstances exceptionnelles » (et donc modifier le règlement 1467/97) ¹ . <u>Mais opposition à la suppression de la limite maximale du déficit de 3 % du PIB, même quand elle ne menace pas la soutenabilité des finances publiques.</u>

La Commission européenne **ne se prononce pas** sur deux réformes préconisées par votre commission des finances :

- prise en compte de l'inflation dans la détermination de l'objectif de solde public ;
- renforcement de l'expertise économique.

¹ *L'article 104 du traité CE prévoit que la limite maximale de 3 % du PIB s'applique à moins « que le dépassement de la valeur de référence ne soit qu'exceptionnel et temporaire et que ledit rapport ne reste proche de la valeur de référence ». Selon le règlement (CE) n° 1467/97, le dépassement est considéré comme exceptionnel et temporaire « s'il résulte d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou s'il est consécutif à une grave récession économique ».*

Réformes au sujet desquelles la Commission européenne ne se prononce pas

	Propositions de la commission des finances (rapport général sur le PLF 2004)	Propositions de la Commission européenne (25 juin 2004)
Prise en compte de l'inflation	« Prise en compte de l'inflation, les Etats « vertueux » en la matière ne devant pas être pénalisés en raison des conséquences de cette faible inflation sur leurs finances publiques »	-
Renforcement de l'expertise économique	« Expertise économique pluraliste et transparente, rendue d'autant plus nécessaire que la notion de solde structurel jouerait un rôle plus important »	-

La Commission européenne est en revanche **clairement défavorable** à la prise en compte de la « règle d'or », proposée par votre commission des finances.

Le rejet de la « règle d'or » par la Commission européenne

	Propositions de la commission des finances (rapport général sur le PLF 2004)	Propositions de la Commission européenne (25 juin 2004)
Règle d'or	« Prise en compte du seul solde courant, les dépenses d'investissement n'étant pas prises en compte (application de la « règle d'or ») » <i>(dans le cas de la règle de déficit public maximal)</i>	Opposition, pour plusieurs raisons : - risque de déficit important pendant de longues périodes ; - en cas de prise en compte des seuls investissements physiques, risque de les favoriser au détriment des autres formes d'investissement ; dans le cas contraire, risque de contestation des dépenses prises en compte ; - dans une optique d'équité intergénérationnelle, seul l'investissement net devrait être prise en compte ; - risque de manipulations comptables ; - nécessité de modifier le protocole sur les déficits excessifs ou le système des comptes nationaux.

Enfin, la Commission européenne propose certaines réformes qui n'avaient pas été envisagées par votre commission des finances :

- adaptation aux spécificités des Etats des délais qui leur sont fixés pour réduire leur déficit public ;

- modification des modalités et du montant des sanctions ;

- modification du calendrier de présentation des programmes de stabilité, afin de placer ceux-ci en amont des procédures budgétaires nationales : les programmes de stabilité seraient présentés à la Commission fin mai (et non début décembre comme aujourd'hui), et le Conseil se prononcerait à leur sujet fin juillet, sur la base notamment des prévisions économiques faites au printemps par la Commission.

b) La nécessité de réviser le règlement n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997

La Commission européenne estime que si « *les dispositions du traité, y compris le protocole, continuent de fournir la base indispensable au cadre budgétaire* », les autres dispositions du pacte doivent être révisées. Elle s'oppose explicitement aux réformes *a minima* qui consisteraient à simplement abroger le règlement 1467/97 précité, ou à modifier le « Code de conduite »¹.

Il serait possible de mettre en œuvre certaines mesures par une application différente des textes en vigueur. La Commission européenne laisse entendre que tel pourrait être le cas de la « symétrie » de la règle de déficit public maximal.

D'autres réformes pourraient exiger une modification du « Code de conduite », comme celles devant permettre une meilleure prise en compte de la dette publique.

Néanmoins, d'autres exigeraient une réforme du règlement précité n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997, comme la redéfinition de la clause de « circonstances exceptionnelles », l'adaptation des délais de réduction de déficit à la situation des Etats ou le montant et les modalités des sanctions.

¹ *Le « Code de conduite sur la forme et le contenu des programmes de stabilité et de convergence » est une « opinion » du comité économique et financier, adoptée par le conseil « Ecofin ». Le code de conduite n'a pas de valeur juridique, mais constitue plutôt une sorte de « circulaire d'application » du pacte de stabilité. Il date de 1998, et a été révisé en juillet 2001 afin de réformer l'application du pacte de stabilité sans modifier celui-ci. Le principal apport de la révision de juillet 2001 est la prise en compte, pour les programmes de convergence, du solde structurel, et non nominal. Le « code de conduite » ne concerne pas la procédure des déficits excessifs. Par ailleurs, il ne modifie aucunement le pacte de stabilité.*

c) L'initiative personnelle de votre rapporteur général et de son homologue de l'Assemblée nationale en faveur d'une réforme du pacte de stabilité

Votre rapporteur général estime que les Parlements nationaux ne peuvent être laissés à l'écart de la révision du pacte de stabilité. C'est pourquoi, avec son homologue de l'Assemblée nationale, notre collègue député Gilles Carrez, il a proposé, à titre personnel, à plusieurs parlementaires européens de constituer à ce sujet un groupe de réflexion informel. Parmi ses membres pressentis figurent des Allemands, des Britanniques, des Italiens, des Néerlandais et des Espagnols.

Ce groupe de travail, politiquement pluraliste, réunira un petit nombre de parlementaires, particulièrement intéressés par ces questions. Il aura pour objectif de faire, à l'automne 2004, des propositions concrètes sur la manière d'améliorer la coordination des politiques budgétaires en Europe.

CHAPITRE VI :

ASSUMER UNE VRAIE STRATÉGIE BUDGÉTAIRE ET FISCALE

Lors d'une intervention prononcée le 4 mai 2004, M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a présenté un plan de soutien à la consommation et à l'investissement.

Ce plan, qui a fait l'objet d'un projet de loi discuté avec le présent rapport, a suscité un certain nombre de critiques, tendant à mettre en question son impact macroéconomique.

En fait, s'il est vrai qu'il ne constitue pas une relance massive de la consommation, c'est à la fois par suite de l'absence de marges de manœuvre budgétaire et pour des raisons de principe tenant à la nécessité de ne pas accroître le déficit structurel, alors que la croissance économique se rapproche de son potentiel.

En outre, la reprise économique annoncée et déjà perceptible, rend moins nécessaire une politique de relance massive, *alors qu'au* contraire, l'affaiblissement de nos positions commerciales extérieures, ainsi que le débat lancinant sur l'attractivité du territoire rendent nécessaire une amélioration de la compétitivité de notre système fiscal, en vue de stimuler l'initiative, la croissance, c'est-à-dire, en définitive, l'emploi.

Dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, dans lequel on est obligé de raisonner à dépenses et à recettes constantes, il est vital d'avoir une politique budgétaire et fiscale à la fois lisible et visible :

- à court terme, il convient de restaurer la confiance grâce à la stabilisation des dépenses publiques ;

- à moyen terme, il faut redonner de la cohérence et de la transparence à notre système fiscal pour encourager l'initiative et donc stimuler la croissance ;

- à moyenne et longue échéances, il est impératif de se fixer des règles pérennes de sagesse budgétaire, de nature à éviter les errements et les erreurs que l'on a constatés depuis plus de 20 ans, quelle que soit la couleur politique des gouvernements, afin non seulement de respecter les exigences du pacte de stabilité et de croissance, mais surtout de ne pas faire porter sur les générations futures les conséquences de notre imprévoyance.

I. SUSCITER LA CONFIANCE GRÂCE À LA STABILISATION DES DÉPENSES PUBLIQUES

L'expérience récente témoigne des limites des politiques de relance par le creusement du déficit public.

En tout état de cause, la situation critique des finances de l'Etat que l'on doit largement au mauvais usage, par le précédent gouvernement, des fruits de la croissance, ne nous permet qu'une action à la marge : non négligeable sur le plan quantitatif, celle-ci est surtout importante d'un point de vue psychologique.

On ne peut donc qu'approuver la volonté du gouvernement et de son ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, de chercher, par des mesures il est vrai d'importance relativement limitée sur le plan budgétaire, à mobiliser les agents économiques privés en les incitant à consommer et à investir.

La stabilisation des dépenses publiques qu'impose le contexte de l'heure au gouvernement, ne doit pas être perçue comme un facteur récessif, mais au contraire comme un signal donné aux agents privés que **le gouvernement est bien décidé à maîtriser les finances publiques, et qu'ils n'ont pas à anticiper une hausse ultérieure des prélèvements par une épargne de précaution.**

Dans cette perspective, ce qui importe dans ce plan de relance c'est avant tout le sens du message dont celui-ci est porteur.

A. UN PLAN DE RELANCE QUI AFFICHE LA VOLONTÉ DE CROISSANCE DU GOUVERNEMENT

On ne présente ici que brièvement les principales mesures annoncées. A l'exception de celle relative à la baisse des prix dans la grande distribution, elles doivent en effet être mises en œuvre par le projet de loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement.

1. Les mesures fiscales

Le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a annoncé deux mesures fiscales essentielles.

D'une part, le projet de loi met en place une déduction fiscale en faveur des crédits à la consommation. Cette mesure consiste en une réduction d'impôt égale à 25 % des intérêts payés en 2004 et 2005 au titre de crédits à la consommation souscrits entre le 1^{er} mai 2004 et le 31 mai 2005, retenus dans la limite annuelle de 600 euros, soit une réduction annuelle d'impôt de 150 euros maximum.

D'autre part, il est prévu dans le projet de loi déposé par le gouvernement que chaque parent ou grand-parent pourrait, entre le 1^{er} juin 2004 et le 31 mai 2005, donner en franchise totale d'impôt jusqu'à 20.000 euros à chacun de ses enfants et petits-enfants majeurs.

2. Les mesures non fiscales

Le ministre d'Etat, de l'économie, des finances et de l'industrie a également annoncé diverses mesures non fiscales. Les principales sont :

- le débloqué anticipé des réserves de participation, après accord collectif, avec un plafond de 10.000 euros par personne ;
- une diminution concertée des prix de la grande distribution d'ici à 2005.

La diminution de 3 % des prix dans la grande distribution

Contrairement aux autres mesures présentées ici, la diminution des prix dans la grande distribution ne fait pas l'objet d'une disposition dans le projet de loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement. On présentera donc ici succinctement la mesure et son contexte.

Selon le gouvernement, depuis juin 1997, la croissance des prix des produits de grande consommation est en France supérieure à celle de l'indice général des prix et à celle des prix de ces produits dans le reste de l'Union européenne. Ce phénomène proviendrait d'une hausse des tarifs des industriels, concernant notamment les produits de marque, corrélative à une augmentation excessive des « marges arrière »¹.

Ainsi, lors d'une réunion avec les principaux opérateurs concernés par la filière de la grande distribution en France, le ministre d'Etat, de l'économie, des finances et de l'industrie, a proposé à ses interlocuteurs un ensemble de propositions. La revente à perte demeurerait interdite, mais les prix baisseraient d'un taux qui, selon le ministre, devait être compris entre 3 % et 5 % d'ici à 2005.

Le 17 juin 2004, les différents partenaires ont conclu un accord, prévoyant une baisse des prix de **3 % d'ici à janvier 2005**, dont 2 % d'ici à septembre 2004.

B. LES COÛTS BUDGÉTAIRES ET L'IMPACT ÉCONOMIQUE

Le tableau ci-après synthétise les principales de ces mesures, ainsi que des évaluations de leur coût et de leur impact économique.

Il s'appuie en particulier sur un travail de l'observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) réalisé pour la commission des finances de

¹ C'est-à-dire des sommes que les industriels versent aux distributeurs pour la mise en valeur de leurs produits dans les grandes et moyennes surfaces. Les marges arrière correspondent à environ 30 % du chiffre d'affaires de la grande distribution.

l'Assemblée nationale et publié en annexe du rapport précité de notre collègue député Didier Migaud.

Le coût et l'impact économique des mesures de relance de la consommation

(en milliards d'euros)

Mesure	Evaluations de l'OFCE (1)		Evaluations du gouvernement (2)	
	Coût pour l'Etat (2004 + 2005)	Augmentation à court terme de la consommation	Coût pour l'Etat (2004 + 2005)	Augmentation à court terme de la consommation (3)
Exonération des intérêts des crédits à la consommation	0,4	1	0,4 (0,1 en 2005 et 0,3 en 2006)	0,4 (chiffre concernant la seule année 2004)
Transfert de l'épargne vers les jeunes générations	De 0 à 0,5	De 0 à 0,25	0	3 (d'ici la mi-2005)
MESURES FISCALES	De 0,4 à 1	De 1 à 1,25	0,4	3,5
Déblocage anticipé sur les réserves de participation	0	De 1 à 3	0	Au maximum 4,3 (répartis sur 2004 et 2005)
MESURES FISCALES + RÉSERVES DE PARTICIPATION	De 0,4 à 1	De 2 à 4,25	0,4	7,8
<i>Diminution des prix dans la grande distribution (estimation de votre rapporteur général) (4)</i>	0	2	0	2
TOTAL GÉNÉRAL	De 0,4 à 1	De 4 à 6,25	0,4	9,8
<i>En points de PIB</i>	-	De 0,25 à 0,4	-	0,6

(1) Observatoire français des conjonctures économiques, « Evaluation du plan de relance de l'économie française, présenté le 4 mai 2004 par M. Nicolas Sarkozy », document de travail n° 2004-04, mai 2004.

(2) Informations transmises à votre rapporteur général.

(3) Le gouvernement indiquant ses évaluations en points de consommation, la conversion en milliards d'euros a été faite sur la base du montant de la consommation en 2003.

(4) L'OFCE et le gouvernement ne chiffrent pas l'impact de cette mesure. Les hypothèses retenues sont indiquées dans les développements ci-après.

Ces évaluations doivent être considérées avec précaution. Elles permettent cependant de dégager quelques points essentiels. En particulier, **le coût total pour l'Etat serait compris entre 0,4 et 1 milliard d'euros sur deux ans, pour une augmentation à court terme de la consommation des ménages comprise entre 4 et 10 milliards d'euros, soit entre 0,25 et 0,6 point de PIB.**

1. Les mesures fiscales

L'efficacité des mesures fiscales est difficile à évaluer notamment dans le cas du transfert de l'épargne vers les jeunes générations.

(1) L'exonération des crédits à la consommation : un effet de levier important

Le gouvernement et l'OFCE sont d'accord sur le coût et l'impact économique de l'exonération des crédits à la consommation.

En ce qui concerne l'impact sur la consommation des ménages, l'estimation du gouvernement (+ 0,4 milliard d'euros en 2004, l'évaluation pour l'année 2005 n'ayant pas été communiquée) est en effet très proche de celle de l'OFCE (+ 1 milliard d'euros sur deux ans).

Le risque que les banques profitent de la mesure pour accroître leur taux d'intérêt, semble modéré, le gouvernement ayant pris des dispositions afin d'éviter qu'un tel phénomène ne se produise¹.

L'OFCE comme le gouvernement estiment que la mesure coûterait environ 0,4 milliard d'euros.

Ainsi, comme le souligne l'OFCE, « *le levier serait important (la consommation augmente de plus de 2 fois le montant de la réduction d'impôt de l'année)* ».

(2) Le transfert de l'épargne vers les jeunes générations : quel coût, et quel impact sur la consommation ?

La principale divergence d'appréciation concerne le transfert de l'épargne vers les jeunes générations : le gouvernement estime que le coût serait nul et l'impact important, alors que selon l'OFCE la mesure serait peu efficace et aurait un coût élevé.

En ce qui concerne l'impact de la mesure sur la consommation, le gouvernement l'évalue en effet à + 3 milliards d'euros, alors que l'OFCE estime qu'il serait compris entre + 0 et + 0,25 milliard d'euros.

¹ Selon le communiqué de presse du 19 mai 2004, le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a « pris bonne note de l'engagement pris au nom des professionnels par Ariane Obolensky, directrice générale de l'association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, d'une répercussion complète de la mesure au consommateur », le respect de cet engagement devant faire « l'objet d'un suivi, notamment de l'évolution du niveau des taux des crédits à la consommation ».

Cette divergence provient de la méthode utilisée :

- l'OFCE considère que les ménages se comporteront comme ils le font habituellement en cas d'augmentation de leur patrimoine. Or, une augmentation du patrimoine n'accroît en général que faiblement la consommation ;
- le gouvernement estime, en revanche, que les bénéficiaires de la mesure, étant jeunes, préféreront consommer plutôt qu'épargner.

L'impact effectif se situera vraisemblablement **entre les deux estimations**. En particulier, alors que l'OFCE estime qu'une augmentation du patrimoine de 100 euros n'accroît la consommation que de 5 euros, il semble plus réaliste de retenir l'hypothèse d'une augmentation de 10 euros¹. L'impact serait donc au moins **double** de celui indiqué par l'OFCE (soit 1 milliard d'euros, au lieu de 0,5 milliard d'euros selon l'hypothèse haute).

Il faut voir, en outre, que cette mesure est favorable à un partage plus équitable des moyens entre générations et mérite aussi d'être soutenue à ce titre. Elle est simple et claire, aisément compréhensible par tous les intéressés, à la différence des incitations fiscales habituellement proposées au Parlement.

Au total, l'augmentation de la consommation suscitée par ces deux mesures fiscales serait donc de l'ordre de 1 à 3,5 milliards d'euros, soit de 0,06 à 0,2 point de PIB, répartis entre 2004 et 2005.

2. Les mesures non fiscales

(1) Le déblocage anticipé des réserves de participation

Le déblocage anticipé des réserves de participation pourrait être un instrument efficace de régulation conjoncturelle.

Selon l'OFCE, il pourrait concerner des sommes comprises entre 2 et 5,5 milliards d'euros, ce qui est compatible avec l'estimation du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, qui, lors de la conférence de presse précitée du 4 mai 2004, a estimé les sommes susceptibles d'être débloquées à 5 milliards d'euros.

¹ L'OFCE retient l'hypothèse d'une élasticité de 0,05, se référant à des « estimations macro-économiques pour les autres pays ». La Réserve fédérale américaine évalue quant à elle cette élasticité à 0,1 dans le cas de la France (Bureau des gouverneurs de la Réserve fédérale des Etats-Unis, « International Finance Discussion Paper » n° 724, avril 2002).

La part de ces sommes qui serait consacrée à la consommation, est là encore difficile à évaluer. L'OFCE suppose qu'elle correspondrait à la moitié, soit de + 1 à + 3 milliards d'euros. Le gouvernement a communiqué à votre rapporteur général une estimation de + 4 milliards d'euros, soit légèrement plus optimiste que le haut de la fourchette de l'OFCE.

En l'absence de précédent, ces estimations doivent être considérées avec une grande prudence.

(2) La diminution des prix de la grande distribution

La diminution des prix de la grande distribution pourrait également contribuer substantiellement à la relance de la consommation.

L'accord conclu le 17 juin 2004 prévoit, on l'a vu, une diminution des prix de 3 % d'ici à janvier 2005, soit sensiblement moins que la diminution de 5 % initialement envisagée.

Le chiffre d'affaires annuel des grandes surfaces à prédominance alimentaire est de l'ordre de 150 milliards d'euros. Par ailleurs, les produits de marque ne représentent que la moitié des ventes des grandes surfaces. Si l'on suppose que l'élasticité de la consommation aux prix est de 0,8 (c'est-à-dire qu'une diminution des prix de 1 euro suscite une augmentation de la consommation de 0,80 euro), une baisse des prix de 3 % susciterait à court terme une augmentation de la consommation de près de 2 milliards d'euros.

Au total, l'augmentation de la consommation suscitée par ces deux mesures serait donc de l'ordre de 3 à 6 milliards d'euros, soit de 0,2 à 0,4 point de PIB, répartis entre en 2004 et 2005. C'est loin d'être négligeable.

C. UNE INITIATIVE À CONFORTER PAR D'AUTRES SIGNAUX POSITIFS

1. L'incitation au rapatriement des capitaux

La mesure évoquée par le Premier ministre tendant à **inciter les capitaux délocalisés illégalement à rentrer pour s'investir dans l'économie nationale moyennant un prélèvement représentatif des impôts, droits et taxes auxquels ils seraient normalement assujettis, constitue un signal positif pour les agents économiques.** Cela montre, en effet, qu'au moment où l'on s'interroge sur l'attractivité du territoire, le Premier ministre est pleinement conscient de ce que la fiscalité du patrimoine est un handicap pour l'économie française.

Contrairement aux capitaux délocalisés légalement, qui n'attendent qu'un cadre fiscal plus favorable pour s'investir de nouveau en France, le rapatriement des capitaux délocalisés de manière irrégulière exige un traitement fiscal adapté, en général par la mise en place, de manière temporaire, d'un prélèvement libératoire à un taux significatif, mais non dissuasif.

En France, de tels dispositifs ont évidemment des précédents. Il est ainsi possible de remonter au plan d'Antoine Pinay au moment de l'arrivée du nouveau franc.

Depuis bientôt 18 ans, aucune mesure d'incitation au rapatriement des capitaux n'a été prise. Les pays européens voisins et notamment la Belgique¹ ont pris conscience de l'opportunité d'une telle mesure. Les précédents français et les expériences étrangères permettent de déterminer les conditions de réussite d'un dispositif de rapatriement des capitaux investis à l'étranger.

Au cours des 25 dernières années, deux mesures d'incitation au rapatriement de capitaux ont été prises, l'une par un gouvernement de gauche, l'autre par un gouvernement de droite :

- l'article 101 de la **loi de finances pour 1982** prévoyait que les résidents français détenteurs d'avoirs irréguliers à l'étranger pouvaient les rapatrier en acquittant une taxe forfaitaire égale à 25 % du montant de ces sommes, à condition que leur situation ne soit pas en cours de contrôle par les services des douanes² ;

- l'article 11 de la **loi de finances rectificative pour 1986** du 31 décembre 1986 disposait que les avoirs irrégulièrement détenus à l'étranger rapatriés en France avant le 1^{er} février 1987 seraient considérés comme étant en situation régulière au regard de la réglementation des changes et ne pourraient faire l'objet d'aucune réclamation au titre des impôts, droits et taxes dont le fait générateur était antérieur à la date d'entrée en vigueur de la loi. La contre-valeur de ces avoirs était soumise de manière anonyme à une taxe spéciale de 10 %. Cette taxe a engendré un produit de 240 millions d'euros pour un montant de 2,43 milliards d'euros rapatriés.

¹ Selon le projet de loi instaurant une déclaration libératoire unique déposé le 28 octobre 2003 devant la Chambre des représentants de Belgique, « la déclaration libératoire unique ne constitue pas une mesure d'amnistie fiscale. Il s'agit d'une mesure réparatrice pour le Trésor ».

² La taxe était alors libératoire de tout redressement fiscal et de pénalité portant sur ces avoirs. Le rapatriement des biens meubles devait être effectué avant le 1er mars 1982. L'article laissait jusqu'au 31 mai 1982 pour vendre les immeubles irrégulièrement acquis à l'étranger. Cette taxe a engendré un produit de 22,87 millions d'euros pour un montant de 91,47 millions d'euros rapatriés.

Les précédents en matière d'incitation au rapatriement des capitaux¹

Date	Gouvernement	Ministre des finances	Modalités	Exclusion des avoirs ayant fait l'objet de procédures administratives ou judiciaires avant rapatriement
Loi du 2 février 1948	R. Schuman	R. Mayer	Le rapatriement des avoirs est assorti d'une taxe de 25 % jusqu'au 30 juin 1948, majorée de 1 % ensuite	oui
Loi de finances pour 1952 (14 avril 1952)	A. Pinay	A. Pinay	Possibilité de rapatrier sans paiement d'aucune taxe, jusqu'au 1 ^{er} janvier 1952	oui
Ordonnance du 24 juin 1958	C. de Gaulle	A. Pinay	Possibilité de rapatrier sans paiement d'aucune taxe, durant un délai fixé par décret	oui
Loi de finances pour 1982	P. Mauroy	J. Delors	Possibilité de rapatrier les avoirs avec paiement d'une taxe de 25 %. Délai : avant le 1 ^{er} mars ou le 1 ^{er} juin 1982 selon la nature des avoirs.	oui
Loi de finances rectificative pour 1986	J. Chirac	E. Balladur	Possibilité de rapatrier les avoirs détenus à l'étranger avec paiement d'une taxe spéciale de 10 %.	oui

En Italie, la loi du 23 novembre 2001² a mis en place un « bouclier fiscal » (*scudo fiscale*) permettant aux capitaux illégalement investis à l'étranger d'être rapatriés en échange d'une « amende libératoire » de 2,5 %. Selon le gouvernement italien, 54 milliards d'euros, soit 4 % du PIB italien, auraient été rapatriés en Italie et le produit de l'amende libératoire s'élèverait à 1,3 milliard d'euros.

De son côté, la Belgique estime qu'elle devrait pouvoir grâce au dispositif susmentionné bénéficier de 700 millions d'euros de recettes fiscales supplémentaires grâce à son projet de déclaration libératoire unique.

¹ Il s'est davantage agi dans le passé de mesures douanières pour les résidents ayant enfreint la législation sur les changes que de mesures à objet purement fiscal.

² Dont la durée d'application a été prolongée par la loi du 27 décembre 2002 et la loi du 1^{er} août 2003.

Les expériences étrangères comme les précédents français montrent que le taux du prélèvement libératoire a un effet direct sur le succès de la mesure. Le taux de 25 % retenu par la loi de finances de 1982 était manifestement trop important pour convaincre les détenteurs d'avoirs placés à l'étranger de les rapatrier, d'autant que le contexte fiscal était à l'époque particulièrement défavorable. A l'inverse, le taux symbolique retenu en Italie est à l'origine d'un afflux de capitaux.

Il n'est pas indifférent de noter que la mesure est plutôt populaire puisque, selon un sondage BVA pour l'hebdomadaire Marianne publié le 17 mai 2004, 54 % des Français jugent que l'idée avancée par Jean-Pierre Raffarin d'instaurer une simple taxe sur le rapatriement des capitaux évadés est « *une bonne idée, car cela permettrait de faire rentrer de l'argent en France pour financer des mesures sociales* ».

2. Plus de flexibilité pour inciter au travail

Il s'agit d'un objectif multiforme qui concerne à la fois le secteur privé et le secteur public, étant entendu que les enjeux budgétaires et économiques sont plus importants dans le premier cas que dans le second.

En qualifiant la réduction du temps de travail de « contresens » économique, le ministre de l'Etat, de l'économie, des finances et de l'industrie a mis le doigt sur un des facteurs qui non seulement affectent de façon négative le dynamisme de l'économie française, mais encore pèse lourdement sur le budget de l'Etat : **les allègements de charges consécutifs aux 35 heures devraient coûter quelque 12,5 milliards d'euros au budget d'Etat en 2005.**

On voit ainsi s'esquisser une forme de troc dans lequel on échangerait la baisse des allègements de charges contre des assouplissements de la réglementation de la durée du travail.

Le mouvement des entreprises de France – MEDEF - a réagi avec circonspection, montrant par là qu'il est peu désireux de rouvrir le dossier social. Il y a toutes chances qu'il « place la barre » assez haut, en réclamant que les entreprises soient exonérées de l'application des accords de branche. Une telle attitude est à l'évidence contradictoire avec la ligne générale proclamée par cette organisation. Votre rapporteur général souhaite que les partenaires économiques soient ainsi placés devant leurs responsabilités.

Dans l'administration, on peut évoquer brièvement, autour du même thème, le dossier de **la rémunération au mérite.**

LA RÉMUNÉRATION AU MÉRITE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

La **rémunération au mérite** a longtemps été un **sujet tabou**. Aujourd'hui, dès lors que la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances se donne pour objectif de diffuser une culture de la performance, la question de l'instauration d'une **rémunération au mérite** -selon des modalités et dans des proportions à définir- est désormais dans l'air du temps.

Il convient de garder à l'esprit que **la rémunération au mérite recouvre d'abord la gestion des avancements et des carrières**, heureusement dynamisée par le décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 rénovant la procédure d'évaluation et de notation. Mais la **modulation indemnitaire au mérite**, en raison de sa **flexibilité** et de sa **réversibilité**, constitue l'**élément le plus efficace** - et naturellement le plus contesté - d'une **authentique rémunération au mérite**. Si la démarche n'est cependant pas nouvelle (le support réglementaire des **primes de rendement**¹ remonte ainsi à l'après-guerre), les **dévoiements** constatés depuis invitent plutôt au scepticisme.

Toutefois, la rationalisation des régimes indemnitaires en cours, ainsi que les exigences nouvelles de la LOLF, ouvrent aujourd'hui la voie à une modulation indemnitaire au mérite effective et généralisée.

* *

Une circulaire conjointe de la direction générale de l'administration et de la fonction publique et de la direction du budget du 1^{er} octobre 1999 a rappelé l'**obligation de donner un fondement législatif ou réglementaire aux régimes indemnitaires**.

Sur cette base, la transparence progressivement recouvrée a permis d'entreprendre, depuis janvier 2002, une rationalisation des principales indemnités interministérielles, avec la création de l'**indemnité d'administration et de technicité (IAT)**², de l'**indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS)**³, et, bientôt, de l'**indemnité de fonction et de résultat (IFR)**⁴, qui devrait, d'après les informations communiquées à votre rapporteur général, être instaurée avant la fin de l'année 2004, afin de fondre tous les dépassements de plafonds réglementaires (ils touchent tant l'IFTS que la prime de rendement).

En avril 2004, un **rapport du comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics** portant sur **la gestion des régimes indemnitaires et la modulation des primes**, partant du constat de l'hétérogénéité des pratiques existantes, a indiqué **les voies d'un approfondissement et d'une généralisation de la rémunération indemnitaire au mérite, en cohérence avec la volonté d'évaluation des résultats manifestée par la LOLF**.

¹ Le décret n° 45-1753 du 6 août 1945 relatif aux primes de rendement pouvant être attribuées aux fonctionnaires des finances prévoit que « ces primes, essentiellement variables et personnelles, sont attribuées (...) compte tenu de la valeur et de l'action des agents (...). [Elles] sont révisées chaque année, sans que les intéressés puissent se prévaloir de la prime allouée au titre de l'année précédente ». Le décret n° 50-196 du 6 février 1950 prévoit que les dispositions du décret de 1945 précité peuvent être étendues à d'autres administrations centrales.

² Décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002 mettant en place l'indemnité d'administration et de technicité (IAT). Cette indemnité est, par ailleurs, cumulable avec les **indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS)**, mises en place par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

³ Décrets n° 2002-62 et n° 2002-63 du 14 janvier 2002 instaurant l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS).

⁴ A l'origine, la dénomination prévue était celle d'**indemnité complémentaire de fonction (ICF)**.

D'après ce comité, la future IFR pourrait devenir le principal support d'une rémunération modulable à **titre individuel ou collectif** ; la modulation, **adaptée aux différentes catégories de personnels et de métiers**, devrait **atteindre 15 à 20 % de la rémunération pour l'encadrement**, et elle serait **révisée chaque année** en fonction du travail effectué.

* *

Par ailleurs, M. Jean-Ludovic Silicani, conseiller d'Etat, a remis au Premier ministre, le 27 avril dernier, **un rapport** portant spécifiquement sur **la rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale**.

Son rapport part d'un double constat : d'une part, **la LOLF imposera la mise en place d'objectifs** pour les différents programmes qui composeront l'action des ministères, d'autre part, *« les quelque 180 cadres dirigeants des administrations centrales de l'Etat nommés en conseil des ministres, dont relèvent directement ou indirectement plus de deux millions d'agents (soit, en moyenne, plus de 10.000 agents par directeur), ont des responsabilités mal définies, ne disposent le plus souvent d'aucun objectif clair, ne sont guère évalués sur leurs résultats et perçoivent une rémunération inadaptée, sans lien avec l'importance ou l'efficacité de leur action »*. **Ainsi, pour la mise en oeuvre de la LOLF, la mobilisation des cadres dirigeants s'impose absolument. En outre, « l'exemple doit partir du sommet. Si ce changement de culture réussit, il irriguera ensuite l'ensemble de notre administration »**.

Le rapport préconise de calculer **la rémunération** d'un directeur d'administration centrale, au moment de sa nomination, en fonction de **deux paramètres** : son **expérience professionnelle antérieure**, et **l'importance du poste qui va lui être confié**. Cette rémunération serait composée d'**une part fixe** et d'**une part variable d'environ 20 %**, dont le versement serait **modulé en fonction des résultats atteints par le directeur au regard d'objectifs révisables fixés par son ministre**. Il en résulterait un *« surcoût très modeste (entre 3 et 5 millions d'euros au total) (...) très vite compensé, et au centuple, par l'efficacité accrue de l'administration »*.

L'acclimatation d'une telle réforme nécessite évidemment une **forte implication des ministres** : *« pour réussir ce changement, il est nécessaire que chaque ministre s'emploie à préciser collectivement avec son équipe de directeurs, puis avec chacun d'entre eux, les priorités de son administration. Il conviendra ensuite qu'il évalue, à l'occasion d'un entretien, les résultats atteints par chaque directeur, au regard des objectifs fixés. Il faudra enfin qu'il décide de traduire les performances dans les rémunérations. Tout cela est apparemment simple (...) mais il ne faut pas se cacher que ceci correspond assez peu aux usages et représente une contrainte pour les ministres »*.

En conformité avec les orientations préconisées par le rapport Silicani, la future **IFR** (cf. *supra*) pourrait, d'après les informations communiquées à votre rapporteur général, être adaptée aux directeurs d'administrations centrales afin de tenir compte de leurs **résultats**.

La transparence, puis la rationalisation des régimes indemnitaires dans la fonction publique constituaient les préalables nécessaires à l'instauration d'une modulation indemnitaire au mérite. Ces conditions sont en voie d'être réunies. La volonté politique n'a donc plus qu'à s'exprimer.

C'est ce qui vient d'être fait en ce qui concerne les hauts fonctionnaires. **Ainsi, le ministre de la fonction publique M. Renaud Dutreil, vient-il d'annoncer le 11 juin dernier, qu'il allait mettre en place la rémunération au mérite individuelle pour les hauts responsables de l'administration centrale, dans les ministères de la défense, de l'économie, des finances et de l'industrie, de l'intérieur, de la fonction publique, ainsi que de l'agriculture**. Soyons simplement attentifs à ce que les nouveaux mécanismes de rémunération au mérite ne connaissent pas les dévoiements constatés par le passé.

Le ministre de la fonction publique M. Renaud Dutreil a annoncé le 11 juin dernier qu'il allait mettre en place la rémunération au mérite individuelle pour les hauts responsables de l'administration centrale, dont 20 % de la rémunération pourra varier. Il a précisé que 20 % de leur rémunération sera modulable selon qu'ils auront, ou non, atteint leurs objectifs.

La réforme concerne quelque 180 dirigeants des administrations centrales de l'Etat, nommés en Conseil des ministres, dont relèvent directement ou indirectement plus de deux millions d'agents. Ce n'est semble-t-il qu'un début avant l'extension de ce système aux responsables de niveau inférieur, ce qui passe sans doute par la mise en place d'une part collective de la rémunération au mérite, car, souvent, c'est l'équipe qui réussit, et non pas un individu isolé des autres. Les indicateurs de performance fournissent, dans le cadre de la loi organique sur les finances publiques, les éléments de mesure d'efficacité nécessaires à la concrétisation de ces progrès.

II. REDONNER COHERENCE ET TRANSPARENCE AU SYSTEME FISCAL POUR STIMULER LA CROISSANCE

La France pourra-t-elle longtemps cultiver une forme « d'exception fiscale » ? La question mérite d'être posée dès lors que notre pays est toujours plus intégré à l'Union européenne et engagé dans l'économie mondiale.

Aujourd'hui, avec l'intégration croissante des marchés financiers et la gestion de plus en plus mondialisée des grandes entreprises, la question des charges et de la fiscalité devient centrale.

Il faut prendre conscience de ce que les capitaux, qu'il s'agisse des flux financiers ou des investissements directs, et surtout les compétences étant de plus en plus mobiles, il est essentiel de les attirer et de les maintenir sur notre territoire ; d'autre part, les produits français, et donc l'emploi, sont pénalisés par la lourdeur des charges sociales.

Ainsi, le modèle social français paraît-il menacé « par les deux bouts » : les compétences – on aurait dit naguère les « capacités » – sont tentées d'aller s'exercer ailleurs, du fait d'un barème de l'impôt sur le revenu sensiblement plus lourd avec les cotisations sociales que dans la plupart des autres pays de même niveau de développement, tandis que l'emploi, surtout non qualifié est handicapé, ceci contribuant à une certaine désindustrialisation du territoire.

A travers le modèle social, c'est l'autonomie fiscale qui est en cause. Il convient de faire évoluer cette « exception française » pour en atténuer les effets pervers les plus criants.

A. REMETTRE EN CAUSE « L'EXCEPTION FISCALE » FRANÇAISE

1. La complexité du système fiscal : fatalité ou commodité ?

a) Une pression nominale élevée compensée par des exceptions multiples

Il y a un véritable modèle fiscal français. Celui-ci reflète largement un tempérament national caractérisé, en la matière, par un certain clientélisme et par une propension au perfectionnisme.

Par delà les alternances de ces trente dernières années, il est une constante de notre fiscalité : le souci de traiter les cas particuliers, malgré la passion très nationale pour l'égalité ...

La France estime indispensable de lutter contre toutes les inégalités et en particulier d'assurer un égal accès aux services publics, alors que dans d'autres pays, on fait plus de place à l'égalité des chances qu'à celles des revenus directs ou indirects.

Il en résulte non seulement un niveau élevé des prélèvements obligatoires de façon à financer des services, satisfaits ailleurs souvent par l'initiative privée, mais encore une multiplication des régimes particuliers¹. La France a donc tendance à afficher une pression fiscale nominale élevée, mais la compense immédiatement et très imparfaitement par une multiplication des exceptions.

Ainsi s'accumulent, pour les entreprises comme pour les particuliers, les régimes affichant le principe d'une fiscalité lourde, dont on ne peut justifier l'assouplissement que pour des motifs d'intérêt général.

Or, une telle logique a vraiment atteint ses limites, à la fois parce que les régimes spécifiques comportent des effets pervers, et parce qu'ils suscitent, de façon continue, des demandes reconventionnelles des catégories de contribuables qui veulent obtenir de préserver un avantage fiscal. Le cas de la déduction fiscale pour dons aux œuvres d'aide aux personnes en difficulté est emblématique de cette « échelle de perroquet ». Enfin, l'insuffisance des ressources publiques et l'étroitesse croissante des marges de manœuvre conduisent à définir des mesures de trop faible ampleur pour exercer de réels effets économiques.

¹ On peut citer à titre d'illustration les analyses faites en 1995 par la commission d'étude des prélèvements obligatoires présidée par M. Ducamin : « le niveau jugé élevé des taux d'imposition a entraîné la floraison de mécanismes en tous genres qui entachent gravement la progressivité, provoquent des ruptures d'égalité entre les contribuables car seuls les plus avertis bénéficient de ces mécanismes et peuvent avoir des effets pervers sur le fonctionnement de l'économie ».

b) Une propension au perfectionnisme fiscal

La complexité de notre code général des impôts est la conséquence directe d'une telle logique en vertu de laquelle il n'est pas de règle générale qui ne soit assortie, tôt ou tard, de cas particuliers, quand on ne cherche pas directement à définir des régimes fiscaux spécifiques pour telle ou telle activité, ou tel ou tel contribuable.

A cela s'ajoute une réelle **méfiance vis à vis des mécanismes du marché** qui conduit à considérer la neutralité fiscale comme un principe discutable et à lui préférer des mécanismes d'incitation à une activité ou à un besoin jugés insuffisamment pris en compte par le jeu normal de l'offre et de la demande. Alors que dans d'autres pays, on estime qu'il suffit de laisser jouer ce qu'on a pris coutume de qualifier, depuis Adam Smith, la « main invisible », en France, il faut stimuler l'initiative par les mesures *ad hoc, sans en avoir vraiment les moyens au demeurant.*

Il faudrait en France avoir le courage de faire preuve d'un certain « minimalisme fiscal » c'est-à-dire évoluer vers un système dans lequel on ne paye pas forcément moins d'impôt mais dans lequel les différents régimes fiscaux sont plus simples, plus fonctionnels, moins sophistiqués : **trop d'impôt tue l'impôt, mais trop d'exceptions finissent par dissoudre la règle, qui perd alors à la fois efficacité et légitimité.**

2. Vers un impôt personnel plus simple et plus neutre

a) La question de l'élimination des niches fiscales

Le rapport du Conseil des impôts sur la fiscalité dérogatoire a mis en avant l'importance des dépenses fiscales « *d'un coût mal maîtrisé et d'une utilité rarement démontrée* », et suscité un grand nombre de déclarations relatives à l'élimination des niches fiscales.

Lors de la conférence précitée du 4 mai dernier, le ministre d'Etat, ministre des finances, de l'économie et de l'industrie a ainsi déclaré que « *toutes les niches fiscales actuelles seront évaluées d'ici à la fin de l'année. Je souhaite que les avantages fiscaux, quels qu'ils soient, soient limités à une durée de cinq ans et leur efficacité systématiquement mesurée. Ceux qui sont inutiles ou injustes seront, soit supprimés, soit réformés et le gain en résultant sera recyclé dans des baisses de taux profitables à tous* ».

Faut-il pour autant condamner a priori toute dépense fiscale ? Si l'on peut adhérer à la démarche du Conseil des impôts lorsqu'il encourage les pouvoirs publics à mieux connaître¹, mieux encadrer et réexaminer les régimes dérogatoires existants en vue d'améliorer l'équité et l'efficacité du système fiscal, il ne faut pas pour autant les récuser par principe.

Quantitativement, la France ne présente sans doute pas les pertes de recettes fiscales les plus importantes ; ce qui la caractérise, c'est plutôt le nombre, la variabilité et la complexité des régimes fiscaux dérogatoires. L'examen auquel nous invite le Conseil des impôts tel que le comprend votre commission des finances, doit déboucher sur un système fiscal plus stable, plus simple et, surtout, plus transparent.

Une raison supplémentaire de limiter la portée des données globales est à trouver dans l'arbitraire du mode de calcul. La dépense fiscale se définit par la part de recettes non perçues ; elle correspond pour les contribuables à l'allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui résulterait de l'application de la norme. Toute la question est alors de savoir comment définir cette norme. La lecture du rapport démontre que selon le point de vue et la place dans le temps, la même mesure peut passer d'une catégorie à l'autre².

Aussi, lorsque **le rapport précité du Conseil des impôts** estime que le montant total des dépenses fiscales dépassent 50 milliards d'euros - ce qui correspond, soit dit en passant, au déficit de la France pour 2003 -, il **ne faudrait pas en déduire qu'il existerait une sorte de réserve** qu'il suffirait de supprimer pour retrouver immédiatement des ressources supplémentaires. : la logique à mettre en œuvre est celle d'un redéploiement permettant un abaissement massif des barèmes auxquels sont assujettis tous les contribuables à l'impôt personnel.

¹ *Le rapport du Conseil des impôts considère que l'estimation du coût des dépenses fiscales est très imparfaite. Seul un quart des dépenses fiscales sont estimées de façon précise, la moitié d'entre elles n'étant d'ailleurs même pas chiffrées. Il note d'ailleurs qu'en 2003 sur 418 mesures recensées, 56 % seulement faisaient l'objet d'un chiffrage. Il y a là, d'une façon générale la manifestation de l'incapacité des administrations de procéder à des estimations faute pour elles de disposer de données suffisantes*

² *Ainsi, la diminution du taux de TVA à 5,5 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans relève aujourd'hui de la première catégorie. Mais à terme, il n'y a aucune raison qu'ils ne fassent pas partie intégrante des biens soumis au taux réduit auquel cas c'est à bon droit que l'on supprimera la dépense fiscale correspondante.*

A cet égard, votre commission des finances se rapproche dans une certaine mesure de certaines réactions au rapport du Conseil des impôts. Au delà d'une formulation polémique, il y a une vérité difficilement contestable : **l'importance et surtout le nombre des régimes fiscaux dérogatoires sont indissolublement liés au niveau élevé des prélèvements, qui ne seraient sans doute pas supportables sans les soupapes que constituent les dépenses fiscales.** Un certain nombre d'entre elles sont d'ailleurs « d'origine », tandis que d'autres se sont ajoutés au fil du temps dans un phénomène d'entropie fiscale.

Le Conseil des impôts suggère en premier lieu de procéder à un **toilettage de toutes les dérogations de faible portée ou dont le coût est inconnu**, estimant que les régimes spéciaux qui ne concernent qu'une poignée de contribuables ne peuvent avoir un impact suffisant pour justifier la place qu'ils occupent dans le code général des impôts.

La démarche du Conseil paraît justifiée même si l'on a des raisons de croire que certains dispositifs dérogatoires ne pourront être abrogés pour des raisons de principe : est-il ainsi défendable, sous prétexte que les dons se font de plus en plus rares –les collectionneurs ou les héritiers préfèrent la dation– de supprimer l'exonération de droits de mutation dont bénéficient les dons d'œuvres d'art à l'Etat ?

Un bon exemple de fiscalité dérogatoire à réformer est donné par le régime fiscal des personnes âgées. Pour le Conseil des impôts, la question du maintien de l'exonération partielle ou complète de CSG ou de CRDS spécifique aux pensions, dont le coût approchait 4 milliards d'euros en 2001, pourrait notamment être soulevée. Une telle réforme supposerait la remise à plat du problème de la déductibilité de la CSG et de la CRDS, et surtout, répétons-le, une baisse globale du barème de l'impôt sur le revenu.

En dépit de l'opinion du Conseil des impôts, votre rapporteur général estime, que, sans vouloir s'attaquer à tous les impôts et à tous les niveaux, et en se concentrant sur quelques points essentiels, il n'est d'autre façon de lutter contre l'illisibilité de la politique fiscale que de rebâtir une nouvelle architecture.

On s'interrogera en particulier sur l'ensemble de la fiscalité de l'épargne, le régime spécifique du livret A devant être réexaminé, tandis que le dispositif doit devenir plus incitatif au financement en fonds propres et à la prise de risques.

Aujourd'hui, l'opacité du système fiscal français est accrue du fait de l'utilisation à des degrés divers de toutes les techniques d'allègement d'impôt : exonération de l'assiette d'imposition, déduction et abattement tendant à soustraire de l'assiette taxable une part forfaitaire ou proportionnelle, réduction d'impôt ou crédit d'impôt, taux différencié, indépendamment même,

enfin, des dispositifs spécifiques comme les amortissements exceptionnels en matière d'impôt sur les sociétés.

Une des premières tâches consisterait donc à mettre en place des régimes assurant la quantification de l'avantage. De ce point de vue, on peut estimer que, d'une façon générale, les réductions d'assiette – exonération totale ou déductibilité, dont la logique interne n'est certes pas contestable s'agissant de déduire du revenu certaines charges qui lui sont associées – sont moins adaptées que les réductions d'impôts dans la mesure où elles dépendent de la tranche d'imposition où se situe le contribuable et ne peuvent être mesurées qu'en faisant des hypothèses sur le taux marginal moyen appliqué aux foyers fiscaux bénéficiaires de la mesure.

Sur le plan de la justice fiscale et en liaison avec le souci constant des récents gouvernements d'atténuer les effets de seuil, il conviendrait également de **repérer les interdépendances entre dépenses fiscales et prestations sociales**. Ainsi, deux dispositifs sont assurément à valoriser : l'incitation à se constituer une épargne à long terme pour la retraite et à souscrire à des couvertures complémentaires d'assurance-santé.

b) L'impôt sur le revenu

Depuis le début des années 1980, on assiste, dans les pays de l'OCDE, à une diminution des taux marginaux de l'impôt sur le revenu. À côté bien sûr du Royaume-Uni qui le premier a ouvert la voie en faisant passer son taux supérieur de 60 à 40 %, on trouve la plupart des grands pays qu'il s'agisse de l'Espagne, de l'Allemagne, de l'Italie ou même de la Suède. Seuls les pays du Benelux semblent encore résister à cette tendance.

La France a rejoint tardivement le mouvement mais son taux marginal est quand même passé de 65 % en 1986 à 48 %. Cette évolution présente néanmoins dans notre pays un certain nombre de caractéristiques spécifiques dans la mesure où elle ne s'est pas encore accompagnée d'une simplification de son mode de prélèvement et de la suppression d'une fraction significative des niches fiscales.

Il en résulte une certaine faiblesse du potentiel contributif de cet impôt, dont le produit tend à plafonner aux alentours de 50 milliards d'euros (53 milliards d'euros en 2003). En pourcentage de recettes fiscales, l'impôt sur le revenu occupe une place de plus en plus limitée (en 2003, le produit de l'IR ne représente plus désormais que 17 % des recettes brutes fiscales, contre près de 22 % en 1993). Le vingt et unième rapport du Conseil des impôts (2003) indique **qu'en 2002, les dépenses fiscales représentaient plus de la moitié du produit net de l'impôt sur le revenu, contre 37 % en 1980.**

L'impôt sur le revenu est en outre un impôt à faible potentiel du fait de l'étroitesse de son assiette -50 % des foyers fiscaux ne sont pas imposables-, de son extrême concentration -1/10 ème de contribuables les plus aisés paient presque les trois quarts de l'impôt sur le revenu.

Il convient en effet de dissiper l'illusion selon laquelle l'impôt n'est pas payé par tout le monde. Le fait que 50 % des foyers fiscaux puissent avoir le sentiment qu'ils ne paient pas d'impôt n'est pas dépourvu d'effet pervers. Quel que soit leur revenu, tous les Français paient la CSG et la TVA. Faute d'avoir conscience de payer l'impôt, nombre d'eux sont en fait incités à réclamer plus de prestations publiques. C'est une des raisons du «toujours plus», qui fait que, parfois même au sein des assemblées, un bon budget est un budget qui augmente.

Favorable au principe du **rapprochement entre CSG et impôt sur le revenu**, votre rapporteur général ne se dissimule pas le risque de voir la CSG «contaminée» par la tendance à une personnalisation excessive qui a affecté le rendement et la cohérence de l'impôt sur le revenu. Mais il faut aussi compter sur la volonté politique qui sous-tendrait une telle réforme fiscale pour y intégrer la remise en cause d'un grand nombre de «niches» fiscales.

Ce qui est certain, c'est que, compte tenu de l'état des finances publiques, il faut, dans l'immédiat, interrompre le processus de baisse de l'impôt qui, s'il a constitué un bon signal pour une bonne partie des Français, doit maintenant laisser la place une réflexion sur la structure du barème.

En particulier, l'intégration de abattements et 10 % et de 20 % au barème de l'impôt sur les revenus présenterait non seulement l'intérêt d'en simplifier le mécanisme, mais aussi d'en baisser substantiellement le taux des tranches, créant ainsi un effet psychologique favorable. Le gouvernement semble aujourd'hui étudier cette piste.

B. EXPLORER DES PISTES DE RÉFORME À MOYEN TERME

1. Poursuivre la réhabilitation du travail et de l'initiative

a) La prime pour l'emploi

La **prime pour l'emploi (PPE)** est une mesure initialement proposée par le Sénat en novembre 2000, au principe de laquelle le gouvernement s'était finalement rallié¹ suite à l'annulation par le Conseil constitutionnel² du mécanisme de ristourne dégressive de contribution sociale généralisée (CSG) primitivement soutenu par la précédente majorité.

La PPE consiste en **un crédit d'impôt visant à inciter au retour à l'emploi ou au maintien en activité pour les niveaux de rémunération les plus faibles**. Deux objectifs ont présidé à sa création : **diminuer les prélèvements obligatoires**, et **favoriser le retour à l'emploi des personnes bénéficiant de minima sociaux** afin d'éviter les situations de « trappe à inactivité ».

Instaurée par la loi n° 2001-458 du 30 mai 2001 portant création d'une prime pour l'emploi, la PPE a compté dès 2001 **plus de 8 millions de foyers** bénéficiaires. Toutefois, dans ses modalités concrètes, les insuffisances de la mesure allaient rapidement susciter des modifications.

L'article 3 de la **loi de finances pour 2003** a apporté un **premier correctif à la PPE, destiné à favoriser la reprise de l'activité y compris à temps partiel**. Votre rapporteur général a alors noté : « *Quant à l'effet réel de cette mesure sur le taux d'activité, il semble réduit par la perception limitée qu'en peuvent avoir a priori les bénéficiaires potentiels, ceux dont on veut encourager le retour à l'emploi, compte tenu de la complexité du calcul de la prime pour l'emploi, complexité encore accrue par ce dernier aménagement. Il conviendra à l'avenir de s'interroger sur l'efficacité économique du dispositif par rapport à son coût budgétaire* ».

Afin de diminuer le délai séparant la reprise d'une activité professionnelle du paiement de la prime, et d'améliorer ainsi l'incitation au retour à l'emploi, l'article 3 de **loi de finances pour 2004**, procédant ainsi à un **nouvel aménagement**, a institué un **acompte forfaitaire de prime pour l'emploi s'élevant à 250 euros**.

¹ *Projet de loi n° 2906 XI^{ème} législature déposé le 31 janvier 2001 à l'Assemblée nationale.*

² *Décision n° 2000-437 DC.*

L'instauration d'un système d'acompte ne permet pas d'amender sensiblement l'analyse précédente. En effet, le lien « physique » entre la prime et l'activité reste ténu, le bénéfice de l'acompte n'apparaissant pas au travers de la rémunération, mais de l'impôt sur le revenu. En revanche, les difficultés de gestion inhérentes aux systèmes d'acomptes sont nombreuses, et peuvent venir s'ajouter à celles qu'un calcul fort complexe est susceptible d'engendrer.

Compte tenu de la **forte revalorisation des taux de la PPE** (+ 4,55 %) simultanément décidée pour 2004, qui visait à en accroître le caractère incitatif, votre rapporteur général avait noté : « (...) la revalorisation (...) n'est pas inutile compte tenu du manque de lisibilité de la mesure. *Elle instille également le doute quant à sa nature véritable, qui pourrait simplement consister en un instrument de distribution de pouvoir d'achat plutôt qu'en un mécanisme d'incitation au travail* ».

En tout état de cause, le coût de la PPE, qui s'élève à 2,38 milliards d'euros en 2004, incite à mener rapidement une réflexion sur son rôle, en cohérence avec ses modalités de calcul et de versement.

Deux orientations semblent, a priori, explorables : un versement mensualisé figurant sur la feuille de paye, qui accroîtrait la lisibilité de la PPE au prix d'un nouveau surcroît de complexité, ou son « remplacement » pur et simple par une diminution des prélèvements sociaux sur le travail. Cette dernière voie est assurément la plus simple, la plus claire, et la seule susceptible d'exercer une réelle influence sur la compétitivité du travail en France.

b) Les droits de succession

Dans son rapport d'information¹ relatif à la fiscalité des mutations à titre gratuit, votre rapporteur général rappelle les enjeux économiques du vieillissement démographique dans un pays comme la France où la fiscalité des transmissions de patrimoine demeure, malgré l'introduction de niches d'ailleurs assez restrictives dans leur application concrète, particulièrement lourde.

Le barème des droits de succession présente ainsi des risques pour l'emploi d'une part et des risques pour l'attractivité du territoire d'autre part.

¹ Rapport d'information n° 65 (2002-2003), « successions et donations : des mutations nécessaires ».

Si l'actualisation du barème et la limitation du nombre de tranches présentent un coût certain, de l'ordre de 2,6 milliards d'euros pour un tarif plus acceptable pour les contribuables, une telle réforme prend tout son sens au moment où le gouvernement prend conscience de l'enjeu que représente le rapatriement des capitaux.

La multiplication des mesures incitatives spécifiques depuis quelques années ne rend que plus nécessaire une mesure à plat du régime des droits de mutation, dont le barème, hérité des premières années de la V^{ème} République, puis considérablement alourdi en 1983, est devenu incohérent et a été dénaturé par l'inflation.

c) L'impôt de solidarité sur la fortune

L'impôt de solidarité sur la fortune, ISF, qui vient de faire l'objet d'un rapport d'information¹ de votre rapporteur général constitue une composante essentielle de la problématique liée à l'attractivité du territoire. Depuis plusieurs années, un redevable à l'impôt de solidarité sur la fortune se délocalise chaque jour, selon les informations officielles de la direction générale des impôts.

Des mesures ponctuelles, d'un coût limité, peuvent trouver leur place dans une prochaine loi de finances : actualisation du barème, relèvement de l'abattement sur la résidence principale, réduction d'impôt pour les donations aux fondations. A plus longue échéance, si pour des raisons symboliques la suppression de l'ISF ne pouvait être envisagée, il conviendrait d'étudier une réforme ambitieuse du barème, pour, autant que faire se peut, assurer la soutenabilité économique d'un impôt dont la légitimité est de plus en plus contestée par les 300.000 redevables qui l'acquittent et qui se situent en large majorité dans les classes moyennes et classes moyennes supérieures.

2. Etudier une répartition plus équilibrée des prélèvements obligatoires

a) La taxe professionnelle

Il faut bien entendu être attentif aux résultats des travaux menés dans le cadre de la commission présidée par M. Fouquet qui devrait en principe remettre ses conclusions à la fin novembre 2004.

La commission des finances a créé un groupe de travail qui a déjà procédé à un général nombre d'auditions. Celui-ci doit approfondir ses réflexions sur la base, notamment de simulations qu'il entend demander à la direction de la législation fiscale.

¹ Rapport d'information n° 351 (2003-2004), « éléments d'analyse économique pour une réforme de la fiscalité patrimoniale ».

En l'état actuel des choses, votre rapporteur souhaite l'on peut simplement affirmer un certain nombre de principes :

- la nécessité du maintien d'un lien entre les activités économiques et les collectivités territoriales, faute duquel aucune d'entre elles n'aurait plus intérêt à accueillir des entreprises dont la présence engendre des besoins supplémentaires de services collectifs et peut créer des nuisances ;

- l'impossibilité, pour des raisons de principe liées à la nécessité de préserver l'autonomie financière des collectivités locales mais aussi à l'état de nos finances publiques, de supprimer une ressource importante et qui correspond à de véritables services rendus aux entreprises et à leurs salariés ;

- la nécessité de ne pas modifier les cotisations de taxe professionnelle des « petits contributeurs » (artisans, commerçants, etc.) afin de ne pas se heurter aux mêmes écueils que la réforme de 1975.

Il est à souhaiter que la mise au point d'une nouvelle assiette pour l'impôt local sur l'activité économique améliore la position compétitive de l'industrie tout en respectant ces principes.

b) La TVA sociale

Dans une économie globalisée, il importe d'alléger les prélèvements sur les assiettes délocalisables. Dans notre pays, le niveau élevé du coût du travail joue un rôle négatif sur les décisions des entreprises en matière de localisation de leurs implantations. En revanche, la consommation constitue l'assiette non délocalisable par excellence.

C'est dans ce contexte qu'il convient d'étudier l'éventualité de la création d'une « **TVA sociale** », autrement dit **la substitution de recettes de TVA à des recettes provenant des cotisations sociales**.

Une élévation du taux de TVA gagée auprès des employeurs par une baisse des prélèvements sociaux présenterait en effet l'avantage, la TVA nationale s'appliquant aux importations mais pas aux exportations, de renforcer la compétitivité interne et, à l'exportation, celle de la production française de biens et de services¹.

¹ En effet, la diminution du prix hors taxe liée à la diminution du coût de l'emploi fait baisser le prix hors taxe à l'exportation, et, sur le marché interne, cette baisse compense exactement l'augmentation de la TVA, alors que les biens et les services importés subissent, sans compensation, le rehaussement de la TVA.

Une telle mesure serait de nature à enrichir le contenu de la croissance en emploi : selon la même logique qui a présidé à la suppression de la part de la taxe professionnelle assise sur les salaires, on assisterait à une déformation de la structure des prélèvements obligatoires en faveur des biens et des modes de production intensifs en travail.

Les effets économiques d'une telle évolution de la structure de nos prélèvements obligatoires restent toutefois à évaluer avec précision. Les impacts sectoriels de la mesure mériteraient, notamment, d'être approfondis. Les secteurs abrités de la concurrence et à forte intensité en main d'œuvre devraient profiter largement de l'introduction d'une TVA sociale. Les secteurs exposés à la concurrence et qui affichent une forte sensibilité à la baisse du coût du travail, pourraient gagner des parts de marché, tout en maintenant une localisation de leur production sur le territoire national. Les industries moins exposées à l'international ou relativement moins sensibles à la baisse du coût du travail, devraient bénéficier de manière moindre de cette mesure. L'impact à moyen-long terme des déformations sectorielles de l'emploi est quant à lui difficile à apprécier.

Mais la plus grande difficulté soulevée par l'instauration d'une TVA sociale est la suivante : l'efficacité de la mesure repose sur le report intégral de la baisse des coûts de production sur les prix hors taxes, pour ne pas engendrer un effet inflationniste marqué.

Votre commission des finances souhaite donc approfondir la réflexion sur ce sujet, afin que les effets économiques d'une telle réforme puissent être bien appréhendés. En tout état de cause, cette orientation suppose de ne pas commencer par amoindrir le rendement de la fiscalité indirecte en réservant des avantages catégoriels trop coûteux à telle ou telle profession.

III. SE DOTER DE RÈGLES DURABLES DE SAGESSE BUDGÉTAIRE

Un certain nombre de pays ont mis en place des normes législatives de gestion budgétaire à moyen terme. Ce fut en particulier le cas de la Grande-Bretagne en 1997. S'il n'est pas question de prohiber le déficit budgétaire pour des raisons de réalisme et de principe dans la mesure où il convient, comme le gouvernement l'a fait en 2002 et 2003 de laisser jouer les stabilisateurs automatiques, la France aurait tout à gagner à se doter, au-delà de sa « Constitution financière », de règles de bonne gestion budgétaire.

C'est ce qu'envisage le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques lorsqu'il propose de doter le pays d'une règle d'affectation des surplus de recettes, suivant en cela l'exemple donné par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget.

Votre rapporteur général souscrit pleinement à ce type d'initiatives qui rejoignent le souci de rigueur qui avait animé votre commission des finances lorsqu'elle s'était efforcée de faire prendre en compte dans le cadre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la « règle d'or » tendant à prohiber le financement des dépenses de fonctionnement par l'endettement.

Votre commission des finances souhaite apporter sa contribution à la réflexion en cours en examinant un certain nombre de problèmes connexes, qu'il s'agisse du débat sur les baisses d'impôts en période de déficit budgétaire, ou de la façon dont se déroulent les arbitrages budgétaires préalables au dépôt du projet de loi de finances de l'année sur le bureau des assemblées.

A. DU BON USAGE DES BAISSSES D'IMPÔTS

Votre rapporteur général insiste, une fois de plus, sur la nécessité d'éviter, autant que possible, les baisses d'impôts « non gagées » par une réduction équivalente des dépenses publiques, ou une augmentation équivalente d'autres ressources fiscales.

La Cour des comptes critique, dans son rapport préliminaire sur l'exécution 2003 précité la « *méthode d'allègements fiscaux non gagés qui mérite un examen au regard des missions confiées à l'Etat, dont on n'aperçoit pas la diminution* ». Elle cite la suppression de la vignette auto comme illustration de cette politique fiscale « *naturellement orientée à la réduction de l'assiette fiscale* », ainsi que le maintien d'importantes « niches fiscales ».

Pour la Cour des comptes, les recettes sont réduites sans qu'il y ait d'efforts parallèles et équivalents sur les dépenses. Elle conclut : « *la France est aujourd'hui confrontée à un fossé croissant entre le niveau de ses recettes et celui de ses dépenses. Il ne pourra pas être uniquement comblé par l'espoir d'embellies économiques* ».

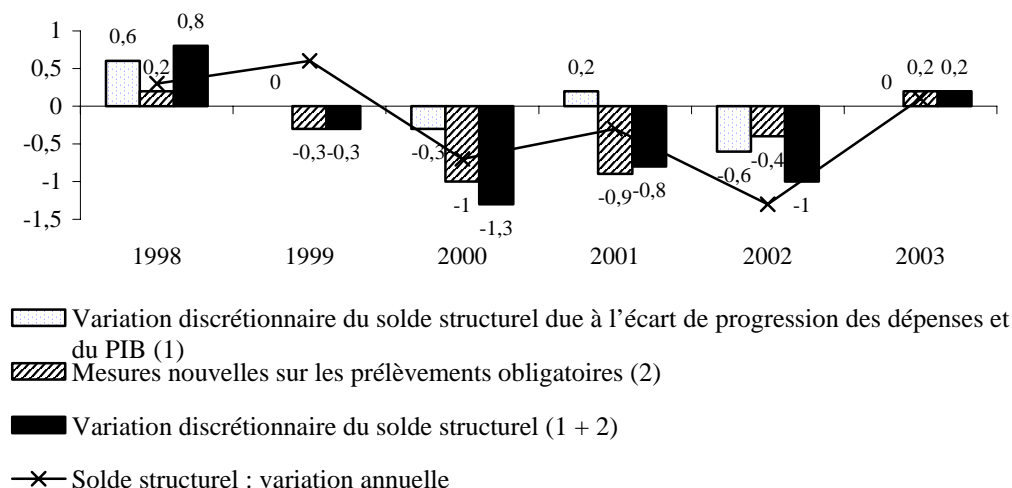
1. Des baisses d'impôt que l'on peut dans certains cas tolérer en période de croissance faible

Certes, des baisses d'impôt peuvent être bénéfiques à l'activité en période de croissance faible. Mais on peut discuter de la pertinence d'une politique qui consisterait à maintenir à tout prix le déficit structurel inchangé, quelles que soient les fluctuations de la conjoncture, et à laisser jouer les seuls « stabilisateurs automatiques ».

Ainsi, comme le souligne le gouvernement, l'augmentation du déficit structurel de 2000 à 2002 a en grande partie résulté de « *mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires* », c'est-à-dire d'allègements d'impôts, comme l'indique le graphique ci-après.

L'importance des allègements fiscaux dans l'augmentation récente du solde structurel

(variation annuelle, en %)



Source : rapport présenté par le gouvernement dans le cadre du présent débat d'orientation budgétaire

2. Des baisses contestables en période de croissance économique forte

Il n'est en revanche pas acceptable que des allègements d'impôts « non gagés » soient effectués en période de croissance économique forte.

Dans le cas de l'impôt sur le revenu, les baisses éventuelles ne pourront qu'être autofinancées par la réduction des « niches ». Lors de sa conférence de presse du 4 mai 2004, le ministre de l'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a déclaré son intention d'évaluer celles-ci d'ici la fin de l'année, le gain résultant de la suppression des niches inutiles devant être « *recyclé dans des baisses de taux profitables à tous* ». M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire, a confirmé à cet égard que de nouvelles baisses d'impôts en 2005 étaient peu probables, « *sauf, comme l'ont dit Jean-Pierre Raffarin et Nicolas Sarkozy, à diminuer ou distribuer différemment les niches fiscales* »¹.

¹ Agence France Presse, 22 juin 2004.

B. LES QUESTIONS DE MÉTHODE

1. Des idées intéressantes d'affectation des surplus de recettes

a) Les suggestions du rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale

Notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, propose de compléter la fixation d'une norme de dépense par une règle d'affectation des fruits de la croissance.

Pour lui, les excédents conjoncturels de recettes ont vocation à compenser les moins-values de recettes dans la phase basse du cycle. La prudence requiert que ces « *dividendes provisoires de la croissance* » soient intégralement affectés à la réduction des déficits.

En revanche, il estime que la question peut rester ouverte en ce qui concerne les excédents structurels de recettes correspondant aux rentrées à long terme résultant de la croissance de l'économie conformément à son potentiel.

Après avoir souligné que le déficit actuel serait sensiblement inférieur si l'on avait appliqué ce type de règle de bon sens, le rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale indique dans son rapport d'information sur l'exécution du budget 2003 que « *si 100 % du surplus est affecté à la réduction du déficit, il est possible d'atteindre l'équilibre du budget de l'Etat en 5 à 7 ans* », notant également qu'une « *redistribution de 50 % de ces excédents (soit environ 5 milliards d'euros par an) reporte ce but à horizon de 10 à 13 ans* ».

Il conclut que « *l'état de nos finances publiques, l'ampleur des défis qui les attendent, et l'imprévoyance de la précédente majorité ne laissent aujourd'hui guère le choix. Il faut que tous les fruits de la croissance soient consacrés à la stabilisation puis la réduction de la dette.* »

b) La perspective de loi organique ouverte par le gouvernement

Dans son rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, le gouvernement affiche sa volonté de mettre en place des règles de gestion claires en vue de répondre à trois objectifs :

« – *renforcer la démarche de maîtrise de la dépense comme clef de voûte de la stratégie d'ajustement des finances publiques ;*

– mettre davantage l’accent sur le long terme pour apprécier la viabilité des finances publiques ;

– éviter de rééditer l’épisode de la « cagnotte » en adoptant une règle d’utilisation des recettes fiscales supplémentaires perçues pendant les périodes de forte croissance. »

La fixation d’un objectif de croissance modérée pour les dépenses publiques à un rythme inférieur à la progression moyenne de l’économie (« croissance potentielle »), qui assure en effet une amélioration structurelle des finances publiques, doit s’effectuer dans une perspective consolidée incluant les sphères sociale et locale. Votre commission des finances ne peut que suivre le gouvernement sur ce point même si elle s’interroge sur la méthode de nature à garantir cette cohérence.

Mais le gouvernement va plus loin en suggérant une règle d’affectation des surplus de recettes pour ne pas renouveler les erreurs du passé dans l’affectation des surplus conjoncturels.

Comme on l’a vu, le recyclage pérenne de plus values conjoncturelles de recettes, au-delà des marges de manœuvre permises par l’évolution de la dépense, un temps masquée par l’abondance des recettes, devient manifeste dès que la conjoncture se retourne.

En vue d’éviter pour l’avenir ce genre de comportement de facilité, le gouvernement évoque la perspective d’une règle qu’il veut « *la plus simple possible dans son principe et la plus transparente dans ses modalités d’application* » et qui pourrait, au moins dans son principe faire l’objet d’une loi organique :

« – le critère d’application d’une telle règle pourrait être le surplus de recettes fiscales de l’État par rapport au niveau de recettes fiscales prévues dans la loi de finances initiale. En effet, une référence directe au niveau des recettes paraît préférable à un critère de croissance, une surprise de croissance ne se traduisant pas toujours par un surplus de recettes ;

– la mesure de cet écart pour une année donnée pourrait se faire au moment de l’élaboration de la loi de finances de l’année suivante, quand le Gouvernement dispose déjà de suffisamment d’information sur les rentrées fiscales pour avoir une bonne prévision du niveau des recettes ;

– les surplus ainsi constatés pourraient être, par exemple, affectés dans une proportion d’au moins des deux tiers à la réduction du déficit et pour le solde restant au financement de priorités gouvernementales tournées vers l’avenir, à travers des investissements, en particulier dans les domaines de la recherche, ou à des baisses ciblées et temporaires de prélèvements obligatoires. »

2. Les propositions de méthode de votre commission des finances

a) Effectuer les arbitrages budgétaires en fonction de plafonds de recettes prédéfinis

Votre rapporteur général rejoint la Cour des comptes lorsqu'elle estime que la pratique d'élaboration des lois de finances devrait être réexaminée.

Selon elle, « la mise au point des projets de LFI se termine par l'ajustement des recettes. Ceci permet, jusqu'au dernier moment, d'arbitrer en faveur de demandes de crédits qui n'ont pas trouvé leur place dans le débat normal. Cette logique devrait être progressivement interrompue : un arbitrage plus transparent sur les recettes devrait être effectué au plus tôt, et non à la fin du processus, et rendu public : les crédits devraient être discutés dans le cadre d'enveloppes définitives et les « bonnes surprises », en matière de recettes, mises en réserve ou affectées au désendettement ».

b) La détermination du taux de croissance de référence

La Cour des comptes estime ainsi dans son rapport préliminaire précité sur l'exécution 2003, que la construction budgétaire pour cet exercice ne dégagerait pas **les « marges minimales de précaution »** qui auraient permis de faire face à une erreur de prévision. Elle critique des perspectives d'évolution pluriannuelles des dépenses *« qui reposent sur des hypothèses dont une variation minime suffirait à remettre en cause durablement le résultat final »*. Elle estime *« qu'une amélioration pourrait consister à saisir la commission économique de la nation au bon moment, c'est-à-dire plus tôt dans le processus budgétaire et, en tout état de cause, avant que l'ensemble des hypothèses budgétaires ne soit quasiment figé. Dans ce cadre, elle serait invitée à donner son avis »*

Elle fait en outre une proposition complémentaire : *« afin d'assurer une plus grande transparence au débat budgétaire, il serait souhaitable que le gouvernement, lorsqu'il publie la batterie d'indicateurs et d'hypothèses économiques sur lesquelles il a construit la loi de finances présentée au Parlement, précise également la limite de variation de ces indicateurs au-delà de laquelle la cohérence de son projet ne pourrait plus être assurée »*.

Votre rapporteur général considère qu'il y a là un élément clé de sincérité des lois de finances, principe affirmé par l'article 32 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances¹. Comme il l'a précisé au chapitre premier du présent rapport, il estime qu'il est préférable de fonder les dépenses sur des perspectives de croissance prudentes, quitte à affecter le surplus sur des bases à définir selon les cas *ex post* ou *ex ante*. L'expérience acquise avec la loi de finances initiale pour 2004 témoigne de la justesse de cette approche de « bon père de famille ». A l'heure actuelle, envisager la préparation de la loi de finances pour 2005 sur la base d'un taux de croissance de 2,5 % ne lui semble pas conforme à ce principe de prudence dans l'élaboration des prévisions de dépenses. **Mieux vaut débloquer en cours d'année des crédits supplémentaires si la conjoncture le permet, plutôt que de procéder par gels et suppressions de crédits ...**

Seule cette position de sagesse est, dans l'état actuel des finances de l'Etat, de nature à accélérer le retour du déficit dans les limites du Pacte de stabilité et de croissance et le rétablissement de nos finances publiques.

¹ « Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler » .

CHAPITRE VII :

MODERNISER L'ETAT ET RÉDUIRE LE CHAMP DU SECTEUR PUBLIC

L'objectif de stabilité des dépenses en volume à l'horizon 2007, essentiel pour assurer la soutenabilité de nos finances publiques, n'ira pas sans réforme de l'Etat. Derrière cette expression, certes souvent non dépourvue de caractère incantatoire, il faut désormais essentiellement placer, dans le sillage de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, l'idée de culture de la performance.

Quelles que soient les formes multiples dont celle-ci va se diffuser dans l'administration et le secteur public, on peut considérer qu'elle va se traduire, très généralement, par une évaluation systématique des résultats, collectifs ou individuels, ainsi que, dans de nombreux cas, par une mise en concurrence - et, à certains égards, sous tension - des gestionnaires des administrations publiques.

La stabilisation des dépenses présente un double aspect : puissante incitation à la réforme, elle ne peut être assurée, et donc l'efficacité de l'Etat préservée voire renforcée, si, dans le même temps, une modernisation de la gestion des administrations publiques n'est pas engagée.

Les années 2004 et 2005 constituent dès lors une période charnière pour que la politique du gouvernement aboutisse à l'échéance 2007 à une réduction pérenne, et significative, de la part des dépenses publiques dans le PIB.

L'exercice, pour difficile qu'il soit, paraît paradoxalement plus réaliste dans la période de tension budgétaire actuelle que précédemment. La période de croissance enregistrée sous la précédente législature a en effet conduit les gestionnaires à remettre à plus tard toute préoccupation d'économies et à reporter les réformes de structure, considérées comme moins pressantes, car pouvant être différées par suite d'une certaine abondance de ressources.

Les modalités d'une modernisation de la gestion de l'Etat sont connues. Il reste désormais à les mettre en œuvre.

I. MAÎTRISER LES EFFECTIFS DES AGENTS PUBLICS

Près de la moitié des fonctionnaires présents en 2000 seront partis à la retraite en 2012. Le choc démographique devrait être plus accentué pour les fonctionnaires de l'Etat que pour le reste de la population active française en raison d'une structure démographique moins homogène.

Il y a là un risque de déstabilisation majeure mais aussi une chance historique pour le secteur public de procéder aux redéploiements qui s'imposent. Force est de constater que le mouvement tarde à se dessiner comme le constate d'ailleurs la Cour des comptes.

A. LES ENJEUX FINANCIERS DU CHOC DÉMOGRAPHIQUE EN COURS

Ces départs peuvent tout autant constituer un facteur d'aggravation des dépenses qu'une source d'économie. Ils constituent également une occasion de « repyramidage » des emplois de la fonction publique.

La part de l'Etat dans les recrutements à l'issue de concours externes au niveau bac + 2 et plus devrait augmenter de près de 5 points à court terme.

Départs à la retraite des agents civils de l'Etat¹ à l'horizon 2010

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
59 000	59 100	60.100	62.067	65.333	62.767	61.833

Source : conseil d'orientation pour les retraites et direction générale de l'administration et de la fonction publique

1. Les risques inflationnistes

En cas de remplacement de la totalité de ces départs, l'augmentation des dépenses serait non négligeable. Le budget général connaîtrait, hors augmentation du point fonction publique, une progression des dépenses de rémunération au rythme des mesures catégorielles et des effets dus au GVT solde². Il aurait à supporter, sans compensation possible sur la masse salariale, la croissance des dépenses de pension. **A priori donc, le choc démographique en cours dans la fonction publique présente un risque inflationniste majeur.**

¹ En ce qui concerne les personnels militaires, les départs seraient de 12.000 en 2004 et de 11.900 en 2005, soit un total de près de 71.000 départs.

² Le GVT solde est constitué par la combinaison de l'effet des avancements d'échelons et de promotions de grades ou de corps, et des effets induits par les mouvements d'entrées et de sorties, principalement liés à la différence de niveau de rémunération entre les agents qui quittent la fonction publique en fin de carrière et les agents qui débutent.

Ce risque ne peut être évité que si, dans une certaine proportion, les départs ne sont pas remplacés. Ce non-remplacement dégagerait des économies qui permettraient de faire face au surplus de dépenses de pension. Compte tenu des simulations ci-après, la proportion de non-remplacement doit être très significative.

2. Les marges de manœuvre

A horizon 2010, hors prise en compte des charges de pension, les marges de manœuvre cumulées liées au non-remplacement de 5 % des effectifs s'établiraient à 540,2 millions d'euros.

Marges de manœuvres budgétaires¹ pour un remplacement de 95 % des départs

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de départs remplacés	53 105	54 625	57 095	58.963	62 067	69 628	58 742
Économie sur l'année	71,0	73,0	76,3	78,8	82,9	79,7	78,5
Réduction cumulée des crédits de LFI associée	71,0	144,0	220,3	299,1	382,0	461,7	540,2

Source : direction générale de l'administration et de la fonction publique

A horizon 2010, hors prise en compte des charges de pension, les marges de manœuvre cumulées liées au non-remplacement de 25 % des effectifs s'établiraient à 2,7 milliards d'euros.

Marges de manœuvres budgétaires pour un remplacement de 75 % des départs

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de départs remplacés	41 925	43 125	45 075	46 550	49 000	47 075	46 375
Économie sur l'année	354,8	365,0	381,5	394,0	414,7	398,4	392,5
Réduction cumulée des crédits de LFI associée	354,8	719,8	1 103,3	1 495,3	1. 910,0	2 308,4	2 700,9

Source : direction générale de l'administration et de la fonction publique

¹ Les flux de départs sont évalués par la direction générale de l'administration et de la fonction publique à partir des fichiers de paie des agents de l'Etat. L'économie du non-remplacement d'un agent partant étant égale au coût de son remplaçant, les rémunérations moyennes des agents recrutés ont été estimées à partir des fichiers de paie. Les coûts utilisés correspondent à des années pleines, ils ne prennent donc en compte ni les dates des départs, ni celles de recrutement. Les coûts ont été calculés hors évolution du point de la fonction publique et hors mesures catégorielles.

A horizon 2010, hors prise en compte des charges de pension, les marges de manœuvre liées au non-remplacement de 50 % des effectifs s'établiraient à 5,4 milliards d'euros.

Marges de manoeuvres budgétaires pour un remplacement de 50 % des départs

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de départs remplacés	27 950	28 750	30 050	31 033	32 667	31 383	30 917
Économie sur l'année	709,7	730,0	763,0	787,9	829,4	796,8	785,0
Réduction cumulée des crédits de LFI associée	709,7	1 439,6	2 202,6	2 990,6	3 820,0	4 616,8	5 401,8

Source : direction générale de l'administration et de la fonction publique

Le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux constitue ainsi l'objectif le plus crédible pour compenser la progression des dépenses de pension.

Tel est le cadre de référence du gouvernement pour 2005. Dans ses lettres de cadrage du 20 mai dernier, le Premier Ministre écrit ainsi « *le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, s'il ne peut constituer une règle générale, et doit être mis en perspective avec les singularités de chaque métier au sein des ministères, peut constituer une référence* ».

B. LES PERSPECTIVES DE RÉDUCTION DES EFFECTIFS

1. Des efforts limités jusqu'à présent

92,2 % des départs à la retraite de fonctionnaires seront remplacés en 2004. En 2003, ce taux était de 98 %.

L'économie brute qui en résulte en 2004 est inférieure à 100 millions d'euros. Les économies sur crédits de rémunérations permises par la suppression en 2004 des 4.414 emplois budgétaires ne compensent pas en effet l'accroissement tendanciel des charges de pension, soit + 1,6 milliard d'euros : les coûts de personnel continuent à progresser, même s'ils sont très légèrement freinés. La politique actuelle ne suffit donc pas à inverser réellement la tendance.

Si seulement 34,1 % des départs à la retraite sont remplacés en 2004 au ministère des affaires étrangères, ou 50 % au ministère de la culture, le taux de remplacement atteindra 90,1 % dans l'enseignement scolaire.

A cet égard, **la Cour des comptes regrette une activité insuffisante du gouvernement en matière de réduction des effectifs** : ainsi, les 1.089 suppressions d'emploi du projet de loi de finances 2003 sont considérées comme « insignifiantes » tant par rapport aux quelques 2 millions d'emploi inscrits au budget, qu'aux quelques 54.000 agents devant partir en retraite. De même, les 4.561 suppressions de départ sont qualifiées de « modestes », ce qui lui permet de considérer que les opportunités offertes par les flux massifs de départ, déjà significatifs en 2003 et 2004, n'ont pas été utilisées

Taux de remplacement des départs à la retraite¹ en 2004, par ministère

	Evolution nette des effectifs	Nombre de départs à la retraite	Taux de remplacement des départs à la retraite
Aménagement du territoire	-2	0	n.s.
Services généraux du Premier ministre	-28	34	17,6%
Sports	-71	0	n.s.
Affaires étrangères	-112	170	34,1%
Economie, finances et industrie	- 2.002	4.705	57,4%
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales	- 326	878	62,9%
Equipement (services communs)	- 1.021	2.303	55,7%
Santé, famille, personnes handicapées et solidarité	- 275	563	51,2%
Culture et communication	- 100	200	50,0%
Jeunesse et enseignement scolaire	- 3.550	35.897	90,1%
Tourisme	- 1	0	n.s.
Outre-mer	0	11	100,0%
Enseignement supérieur	35	3.696	100,9%
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	739	6.763	110,9%
Secrétariat général de la défense nationale	2	0	n.s.
Ecologie et développement durable	35	0	n.s.
Mer	31	39	179,5%
Justice	2.199	1.568	240,2%
TOTAL	- 4.447	56.827	92,2 %

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

¹ Compte tenu de la disparition du dispositif de congés de fin d'activité (CFA) et des mesures prises dans le cadre de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites (et en particulier l'allongement progressif de la durée de cotisation, la rénovation du dispositif de cessation progressive d'activité, et la mise en place progressive d'une décote et d'une surcote), les agents pourraient être amenés à modifier leurs comportements s'agissant de leur date de départ à la retraite. Il est donc possible que les flux soient ex-post sensiblement différents des prévisions actuelles.

2. Les voies d'un réel dégonflement des effectifs

Ces données, qui montrent les limites de l'exercice actuel de réduction des effectifs, permettent de tracer la voie d'une réelle réduction des effectifs.

Premièrement, les ministères, comme celui des affaires étrangères ou celui de l'économie, des finances et de l'industrie, qui sont parvenus en 2004 à ne remplacer qu'un départ à la retraite sur deux, sont engagés dans une démarche de réorganisation et de modernisation dégagant des gains de productivité chiffrables.

La direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique, qui effectuent des travaux de masse pouvant largement être automatisés, **enregistrent ainsi des gains de productivité annuels supérieurs à 1 %**. Dans ces administrations, une baisse durable et substantielle des effectifs est enclenchée. D'autres ministères doivent pouvoir imiter cet exemple.

Deuxièmement, les ministères comme ceux de la justice et de l'intérieur qui connaissent des créations de postes, ne sont très logiquement pas en mesure d'atteindre un taux de remplacement des départs à la retraite de 50 %. Pour autant, une meilleure adéquation des effectifs aux besoins doit pouvoir être trouvée. Ainsi que le souligne notre collègue Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial des crédits de la sécurité, dans son rapport¹ sur l'organisation du temps de travail et des procédures d'information des forces de sécurité intérieure, la répartition des effectifs de police et de gendarmerie reste inadaptée aux évolutions de la délinquance.

Troisièmement, les départs à la retraite des agents du ministère de l'éducation nationale représentent près de 70 % du total des départs. Ceci signifie qu'**aucune action réelle sur les effectifs ne pourra avoir lieu si une réflexion n'est pas engagée au ministère de l'éducation nationale**.

A court terme, les départs à la retraite doivent permettre de résorber au mieux les « surnombres académiques ». Comme l'indique² notre collègue Roger Karoutchi, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement scolaire, leur nombre était de 2.437 en 2003 (contre 2.597 l'année précédente), concentrés à 51 % dans six disciplines : génie électrique, allemand, philosophie, anglais, électrotechnique, physique : on peut donc se féliciter de ce que lors de son audition par votre commission des finances en date du 29 octobre 2003, M. Luc Ferry, alors ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche se soit notamment engagé, en réponse à une

¹ Rapport d'information n° 25 (2003-2004).

² Rapport général, tome III, Annexe 24, « jeunesse et enseignement scolaire » fait au nom de la commission des finances du Sénat.

question du rapporteur spécial, à réduire le nombre d'enseignants en sureffectif dans leur discipline de près de 2.500 unités tout en reconnaissant que ce problème récurrent, qui dure depuis des années, était « *exaspérant* ».

Il convient sans doute d'aller plus loin dans les années à venir dans ce ministère, ainsi que l'affirme le rapporteur spécial, remarquant à cet égard que « *L'enseignement scolaire a, il est vrai, de grandes capacités d'absorption de moyens supplémentaires* », détaillant les différents procédés employés pour justifier une « *surconsommation de moyens* » :

On doit rappeler que **la France dépense d'ores et déjà beaucoup plus que la moyenne des pays de l'OCDE pour l'enseignement scolaire** (4,3 % de son produit intérieur brut, contre 3,6 %) ¹, en particulier pour le second degré, notamment parce que le nombre moyen d'élèves par enseignant équivalent-temps plein dans le second degré est relativement faible (12,3 en France, contre 10,2 en Italie et 11,0 en Espagne ; mais 14,5 au Royaume-Uni ; 14,6 en Suède ; 15,1 au Japon ; 15,2 en Allemagne ; 15,9 aux Etats-Unis ; 17,1 aux Pays-Bas et 17,8 au Canada) ². Cela confirme, s'il en était besoin, **qu'il n'y a aucun lien mécanique entre les dépenses et les résultats.**

A moyen terme, une autre gestion des effectifs enseignants doit être trouvée. Elle passe vraisemblablement par un élargissement du champ d'intervention des enseignants du secondaire. La fluidité des cursus scolaires, ainsi que la pluridisciplinarité du corps professoral, doivent permettre une réduction des effectifs, à qualité d'enseignement constante.

Plus généralement, pour atteindre l'objectif de réduction des effectifs, **aucun sujet ne peut être tabou, qu'il s'agisse du temps de travail, de la rémunération au mérite, qui pourrait permettre une croissance de la productivité par agent, ou de l'absentéisme.** A titre d'exemple, le taux d'absentéisme à la direction générale des impôts, pourtant loin de constituer un record dans le domaine, s'établit à 16,5, bien au-delà des ratios constatés dans le secteur privé, même dans les entreprises où les conditions de travail s'avèrent bien plus pénibles.

¹ En 2000. Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2003.

² Selon les calculs publiés par l'OCDE en 2003 (mais portant sur l'an 2000), les dépenses par élève ou étudiant, exprimées en parité des pouvoirs d'achat, sont, en France, par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE, inférieures de 0,4 % pour l'école maternelle et supérieures de 2 % pour l'école primaire, mais supérieures de 27 % pour le collège et de 37 % pour le lycée, alors qu'elles sont inférieures de 13 % pour l'enseignement supérieur. La France se caractérise également par un paradoxe, puisqu'elle est l'un des pays où les horaires de classes des élèves du second degré sont les plus lourds, alors que les obligations de présence des enseignants y sont relativement réduites, ce qui explique qu'elle ne se place pas aussi favorablement pour le nombre d'élèves par classe.

II. DYNAMISER LA GESTION DE L'ETAT

L'étude des expériences étrangères effectuée à l'occasion de l'examen préparatoire de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances montre tout ce que les réformes budgétaires accomplies dans les pays anglo-saxons doivent au monde de l'entreprise, notamment en ce qui concerne la gestion par objectifs ou la mise en concurrence des unités de moyens.

Sans qu'il soit question d'instaurer une forme de gestion privée du service public, il faut reconnaître que l'administration a beaucoup à apprendre des entreprises quand elle n'a pas, tout simplement, intérêt à leur confier la responsabilité opérationnelle de telle ou telle mission, déplaçant du même coup la ligne de partage entre secteur public et secteur privé.

A. LE DÉPLACEMENT DE LA LIGNE DE PARTAGE ENTRE LE PUBLIC ET LE PRIVÉ

1. Les partenariats public-privé : 5 milliards d'euros par an ?

La réalisation d'investissements publics par le biais du recours aux entreprises privées est organisée autour de deux grandes catégories de contrats, les marchés publics et les délégations de service public.

Les contrats classiques ne permettent pas de faire face à deux types de situations :

- celles dans lesquelles le recours à un partenaire privé est nécessaire pour assurer globalement la construction, le financement et l'exploitation d'un ouvrage **alors qu'aucun paiement n'est possible de la part des usagers ;**

- celles dans lesquelles il existe un service public susceptible d'être délégué, mais **avec des recettes d'exploitation insuffisantes ou largement indépendantes de l'action de la personne privée.**

Un grand nombre d'équipements sont dans ces situations, qu'il s'agisse, pour l'Etat, des commissariats, des palais de justice, d'infrastructures de transport, ou pour les collectivités territoriales, d'incinérateurs d'ordures ménagères, d'équipements sportifs ou de liaisons urbaines, ainsi que pour les nouveaux investissements hospitaliers et universitaires.

Faute de souplesse permettant d'associer des partenaires privés à la réalisation d'investissements structurants, en l'absence de financements publics suffisants, des projets, très nombreux, ne se réalisent pas.

L'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat doit permettre d'apporter des éléments de souplesse. Son article 2 définit le cadre juridique dans lequel peuvent être conclus des contrats de partenariat. Ceux-ci ne peuvent être conclus que pour la réalisation de projets pour lesquels une évaluation, à laquelle la personne publique procède avant le lancement de la procédure de passation :

- montre ou bien que, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins, ou d'établir le montage financier ou juridique du projet, ou bien que le projet présente un caractère d'urgence ;

- expose avec précision les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif, qui l'ont conduite, après une analyse comparative, notamment en termes de coût global, de performance et de partage des risques, de différentes options, à retenir le projet envisagé et à décider de lancer une procédure de passation d'un contrat de partenariat.

Les **partenariats public-privé –PPP–** permettent de déléguer « *une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, et, le cas échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée* ».

Leurs **avantages** apparaissent ici clairement :

- **délégation, en bloc**, de la réalisation d'équipements que les administrations publiques ne peuvent réaliser de manière complètement satisfaisante. Le contrat de partenariat doit donc apporter davantage d'efficacité ;

- **optimisation des coûts** appréhendés de manière globale et sur la durée. Le contrat de partenariat doit ainsi être synonyme d'économies ;

- **partage des risques** amélioré. Le contrat de partenariat procure une visibilité nouvelle en termes de risques.

Dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2004, votre rapporteur général montrait que l'élaboration, la négociation et le suivi des partenariats exigeraient des équipes administratives très qualifiées et performantes. La réussite des PPP en dépendra étroitement. Ceux-ci peuvent conduire, même s'ils ne représentent que 10 % de la commande publique, soit 5 milliards d'euros, à un véritable changement de culture administrative, consistant à faire faire plutôt que faire, à imposer non plus des obligations de moyens mais des obligations de résultat, à acheter, non plus un équipement,

mais un service, et enfin, à considérer la durée de vie de l'équipement, et non sa seule période de construction. Ceci devrait permettre d'internaliser « au sein du contrat » les arbitrages entre investissement et fonctionnement.

Il paraît évident, en revanche, à votre rapporteur général, que **l'inscription en hors bilan des engagements de long terme liés aux PPP doit être systématique.**

2. L'externalisation complète ou partielle de certaines fonctions

En ce qui concerne certaines missions non-régaliennes, et au sein des administrations, les fonctions dites de support (informatique, formation, gestion immobilière, parc des véhicules etc...), l'Etat ne se concentre pas sur son vrai métier, celui de donneur d'ordre, définissant la mission et les résultats à atteindre : il choisit, en matière de fonctionnement comme précédemment évoqué en matière d'investissement, de faire par lui même, pour un coût ou une efficacité parfois très contestables.

La voie tracée par le **ministère de l'économie, des finances et de l'industrie** d'une externalisation de certaines missions non essentielles paraît ainsi prometteuse.

Trois missions du ministère sont ainsi **en voie d'externalisation** : l'exécution des **contrôles techniques de véhicules poids lourds et des véhicules dédiés au transport en commun de personnes**, assurés jusqu'à présent par les directions régionales à l'industrie et à l'environnement (DRIRE), la **distribution de produits d'assurance-vie** exercée par des fonctionnaires du trésor public et la garantie et le **poinçonnage des métaux, confiées désormais à la profession elle-même**. L'incidence en emplois de ces externalisations est loin d'être négligeable, 1.000 agents des DRIRE¹ étant jusqu'alors affectés au contrôle des véhicules.

Votre rapporteur général s'interroge sur les raisons qui conduisent un grand nombre d'administrations à se montrer encore si prudentes en matière d'externalisation. En matière informatique par exemple, la sous-traitance, insuffisamment développée, conduit à garder au sein de chaque administration un nombre important d'informaticiens fonctionnaires.

Des externalisations partielles peuvent être réalisées, conduisant à une émulation saine entre services de l'administration et entreprises privées. Les **expériences menées par l'UNEDIC avec des cabinets de placement privés** constituent des exemples intéressants.

¹ Celles-ci conservent néanmoins une compétence pour organiser un contrôle de 2^{ème} niveau.

La gestion du placement d'un certain nombre de chômeurs par des cabinets privés présente un intérêt à plusieurs égards. Il permet tout d'abord de définir avec le contractant privé une « obligation de résultat », dont dépend sa rémunération. L'ANPE a, elle, vis à vis de l'UNEDIC et des chômeurs, une obligation de moyens.

Sur le plan financier, les économies peuvent être réelles. En prenant en compte les reliquats de droits dus aux allocataires au moment de leur reclassement, malgré les frais facturés par les prestataires privés, l'UNEDIC estime les bénéfices à plus de 3 000 euros par personne.

Une même analyse financière pourrait tout aussi bien être faite par les conseils généraux en charge du RMI si l'ANPE ne disposait pas du monopole du placement. Le dernier mérite de ce type de pratique, et ce n'est pas le moindre, ne serait-il pas de produire une concurrence avec l'ANPE profitable *in fine* aux chômeurs ?

B. LES LEÇONS À TIRER DE LA GESTION DES ENTREPRISES

1. La gestion immobilière

500 millions de recettes non fiscales ont été inscrites au budget 2004 au titre de la mise en œuvre d'un programme de cession du patrimoine immobilier de l'Etat.

Votre rapporteur général craint que, faute d'introduction d'instruments juridiques adéquats, cette prévision de recettes soit très largement surestimée.

Il constate qu'en matière de gestion immobilière, contrairement aux entreprises qui ont très tôt compris les enjeux liés à leur parc immobilier et à son entretien, l'Etat ne procède, au mieux, qu'à des arbitrages budgétaires en matière immobilière, en s'abstenant d'une véritable mise en perspective économique. **La seule charge budgétaire liée à la gestion de l'immobilier public représente pourtant un coût annuel de 1,7 à 2 milliards d'euros.**

Le rapport d'enquête sur la gestion immobilière du parc de bureaux de l'Etat de l'inspection générale des finances¹ montre que des améliorations sont possibles. Le cadre juridique de la gestion immobilière de l'Etat présente des rigidités importantes, le niveau de connaissance du patrimoine reste très hétérogène selon les ministères. Ce dernier point explique peut être la raison pour laquelle les services occupants sont peu sensibles au coût de l'immobilier : **la gratuité apparente de l'immobilier public n'est pas de**

¹ Rapport n° 2002-M-034-1 de février 2003.

nature à favoriser des arbitrages d'ordre économique. Les services occupants ne sont ainsi que très marginalement incités à réduire les coûts immobiliers.

Enfin, **la gestion immobilière de l'Etat reste insuffisamment professionnalisée.** Ce point est d'autant plus paradoxal que la gestion immobilière privée dispose de compétences que l'Etat pourrait s'approprier pour un coût raisonnable.

La mise en place d'une instance en charge des propriétés immobilières de l'Etat s'imposait non pas seulement pour procéder à des cessions de court terme, mais pour définir une stratégie économique sur la durée de l'immobilier de l'Etat.

Cette stratégie consistait à définir les critères d'implantation des bureaux des administrations publiques, à conduire une réflexion sur les zones à forte valeur immobilière, à responsabiliser les administrations occupantes par la mise en place de « loyers », ainsi qu'à introduire de nouveaux modes de gestion, le cas échéant par délégation au privé, intégrant l'ensemble des paramètres de la gestion immobilière (propriété/location/entretien).

En définitive, et votre rapporteur général approuve cet arbitrage, il n'y aura pas d'Agence des propriétés immobilières de l'Etat, comme le proposait le rapport de M. Olivier Debains, conseiller à la Cour des comptes, sur la gestion de l'immobilier public, mais une simple « *mission du patrimoine public* », qui aura pour objet « *d'animer la politique des actifs immobiliers de l'Etat - en partenariat avec les autres ministères* ». Cette structure opérationnelle, placée sous la responsabilité du ministère des finances, apparaît amplement suffisante, si elle est animée par la volonté politique indispensable.

Avec la renonciation à la création d'une agence propriétaire de l'ensemble du parc des bureaux appartenant à l'Etat, fait long feu l'idée de faire payer un loyer aux administrations, qui a semblé peu réaliste, dès lors qu'il a paru finalement difficile de convaincre une administration qu'elle gagnera à payer un loyer.

La création de cette structure légère devrait dynamiser la gestion du parc immobilier de l'Etat. Ainsi, à titre emblématique, l'immeuble de la rue du Bac, dans le 7^e arrondissement à Paris, occupé par la Direction générale des douanes, devrait être vendu, la direction étant rapatriée à Bercy.

Par ailleurs, il est indispensable d'adopter dès à présent le code des domaines de l'Etat, comme le propose votre rapporteur général, de manière à permettre l'obtention d'une indemnité capitalisée en contrepartie d'un droit d'usage à long terme concédé à un opérateur privé responsable tout à la fois de la rénovation et de la gestion du patrimoine correspondant. La proposition de

loi qui a été exposée en ce sens permettrait à l'Etat, si elle pouvait être votée en temps utile, d'externaliser selon des modalités les logements de fonction de la gendarmerie nationale et de concrétiser dès 2004 l'apport budgétaire de 500 millions d'euros évoqué ci-dessus. Il s'agirait là d'un témoignage concret de la volonté publique sans laquelle la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier public demeurera un thème pour colloques, privé d'intérêt pratique.

2. La modernisation de la fonction « achat »

Le rapport annuel de performance 2003 de la direction générale des impôts permet, très concrètement, de percevoir les enjeux d'une amélioration de l'achat public.

Il mentionne ainsi les économies réalisées, de 1,3 million d'euros, liées à la modification des caractéristiques techniques (grammage) du papier employé pour les notices de déclaration d'impôt sur le revenu. De même, les marchés obtenus pour certaines fournitures de bureau (enveloppes, imprimés...) ont permis de réduire les prix pratiqués de 30 %. Enfin, l'achat d'imprimantes à réseau, au détriment d'imprimantes à jet d'encre très coûteuses en consommables informatiques, permettra à moyen terme de générer des économies significatives.

Au-delà de l'anecdote, et en soulignant que de telles préoccupations sont bien rares dans les rapports d'activité des administrations, votre rapporteur général souhaite souligner le potentiel d'économies lié à l'optimisation de l'achat public.

La possibilité de diffuser les avis de marché, en ligne, et donc de s'adresser à un nombre de fournisseurs plus important que précédemment, les nouvelles dispositions du code des marchés publics, qui permettent, d'une part, une plus grande souplesse dans la définition des modalités de mise en concurrence en-deça de seuils substantiellement relevés et d'autre part, grâce à une **procédure de « dialogue compétitif »**, un meilleur ajustement des offres, tant en ce qui concerne le prix que la prestation, doivent pouvoir générer des économies importantes.

Il convient d'intéresser les gestionnaires à celles-ci. La LOLF devrait ainsi permettre d'introduire, au moins pour les programmes support, des indicateurs de performance liés à la réduction des coûts d'achat.

III. ADAPTER LE SECTEUR PUBLIC ET ACCÉLERER LES CÉSSIONS D'ACTIFS

La création d'une agence des participations de l'Etat, sur le modèle de l'Agence France-Trésor, constitue un levier pour réformer les entreprises publiques. De puissants moteurs de changement, extérieurs à celles-ci, les poussent fortement à s'adapter aux nouvelles conditions de marché et à un environnement caractérisé par une concurrence toujours plus vive.

Il en résulte une « banalisation » des entreprises et donc, un resserrement du champ des entreprises publiques.

A. UNE RÉFORME INÉLUCTABLE

1. De puissants moteurs de changement

Les entreprises publiques sont soumises, pour la plupart, à un **nouveau cadre concurrentiel, à l'échelle européenne**. La constitution du marché unique européen a en effet pour corollaire la libéralisation d'un grand nombre de marchés, dont ceux des transports, de l'énergie, des postes et des télécommunications. Sont ainsi concernés les « opérateurs historiques » français les plus importants : EDF, France Telecom, La Poste, SNCF, habitués à des positions de monopole.

Par ailleurs, des **évolutions technologiques majeures** sont en cours. Elles ont révolutionné le cadre d'action de certaines entreprises. L'avènement de la téléphonie mobile, comme l'apparition d'internet, ont métamorphosé l'entreprise publique France Telecom. Les innovations technologiques ont bouleversé non seulement le fonctionnement de l'entreprise mais aussi son image auprès des Français. De monopole de service public, France Telecom est devenu un opérateur, certes important, de la « révolution numérique », mais au même titre que les autres. Les entreprises publiques les plus traditionnelles bénéficient de cet aiguillon technologique. Comme l'indiquait notre ancien collègue Gérard Larcher dans un rapport d'information¹ sur La Poste : *« face au double « tremblement de terre » de la concurrence totale en 2009 et de la substitution entre courrier papier et électronique, La Poste doit se réorganiser pour ne pas mourir »*.

Enfin, les **attentes de l'opinion publique** se font **plus fortes**. D'utilisateur passif des services publics, le Français devient un client-consommateur actif. Ceci a des incidences sur certains modes de fonctionnement sociaux (moindre tolérance à la grève notamment) et implique

¹ *Rapport du Sénat n° 334 (2003-2004) du 11 juin 2003 réalisé par M. Gérard Larcher au nom de la commission des affaires économiques et du plan et du groupe d'étude « Poste et Télécommunication ».*

une exigence accrue de service. En tant que contribuable, le citoyen-contribuable donne mandat à l'Etat actionnaire pour que celui-ci exige une plus grande compétitivité et une meilleure rentabilité de ses entreprises.

2. Un aggiornamento des entreprises publiques ?

La réforme des entreprises publiques consiste, pour l'essentiel, à réussir la « banalisation » de ces entreprises. Dans « entreprise publique », le premier terme doit tout simplement l'emporter sur le second.

Il en est ainsi du respect du droit commun de la concurrence. **Les règles de la concurrence établies par le Traité de Rome encadrent strictement les aides d'Etat.** Ceci passe par des clarifications en ce qui concerne par exemple les garanties accordées par l'Etat, ainsi que par une distinction des entités relevant du monopole et/ou du service public de celles relevant du champ concurrentiel.

Pour les services financiers de La Poste, leur transformation en banque postale impose le respect des règles prudentielles valables pour tous les établissements financiers et l'agrément du CECEI. Le corollaire de ce respect des règles de droit commun consiste dans la possibilité d'être une banque de plein exercice, pouvant distribuer une gamme élargie de prêts.

En matière de transparence financière, qui constitue une exigence pour n'importe quelle entreprise vis à vis de ses actionnaires, la tenue des comptes des entreprises publiques reste perfectible.

Le passage de la comptabilité des entreprises publiques aux normes IFRS (International Financing reporting system, ex-IAS) est incontournable. Il en est de même en ce qui concerne la production de comptes consolidés que le Parlement, grâce à un amendement du Sénat, devrait obtenir à l'horizon 2006.

Ceci suppose une **transparence plus grande dans le hors bilan**. On doit ainsi évoquer par exemple le poids des provisions : le passif social lié aux retraites doit être évalué et les conséquences à long terme du régime actuel des retraites des électriciens et gaziers doivent être mesurées. Pour EDF, le coût des retraites est évalué parfois jusqu'à **40 milliards d'euros**.

Pour EDF encore, le coût de démantèlement des centrales anciennes doit, lui aussi, être connu au titre du hors bilan. La Cour des comptes avait estimé ce coût à 15 milliards d'euros ; fin 1997, les provisions inscrites s'élevaient à 6,25 milliards d'euros.

B. LA NÉCESSAIRE RELANCE DES CESSIONS D'ACTIFS PUBLICS

Conséquence de la « banalisation » des entreprises publiques, qui deviennent des entreprises de droit commun, la question des cessions d'actifs se pose pour l'Etat actionnaire.

Cette question n'est pas nouvelle puisque un certain nombre d'opérations ont pu être menées, de manière pragmatique, entre 1997 et 2003.

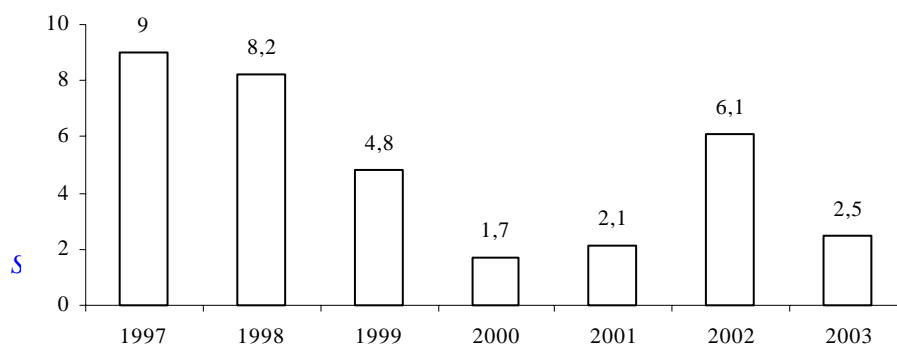
L'opportunité des cessions d'actifs concerne désormais des entreprises qui engagent un processus de réforme devant les amener à être pleinement compétitives, de manière pérenne, dans le champ concurrentiel.

1. Les cessions d'actifs publics 1997-2003

Plus de 34 milliards d'euros de participations de l'Etat ont été cédés entre 1997 et 2003. La majeure partie de ces cessions, liées notamment à France Telecom, a été réalisée entre 1997 et 1999.

Cessions d'actifs 1997-2003

(en milliards d'euros)



2. Un potentiel de mise sur le marché de plus de 100 milliards d'euros

Le potentiel de mise sur le marché reste élevé pour les années à venir. En 2003, la France n'a été qu'au 7^e rang pour les opérations de cessions de participations dans les entreprises publiques après l'Italie, en tête devant le Royaume-Uni, la Chine, l'Espagne, Taïwan, et les Pays-Bas.

Le potentiel de mise sur le marché est supérieur à 100 milliards d'euros. La valeur boursière des participations détenues par l'Etat dans des entreprises cotées dépasse 50 milliards d'euros, en comptant les parts détenues dans la SNECMA et non encore cédées.

Valeur des participations de l'Etat dans des sociétés cotées (21 juin 2004, CAC 40 : 3740,28)

(en % et en millions d'euros)

	Nbre total d'actions de l'entreprise	Nb d'actions détenues par l'État	Part de l'État dans l'entreprise	Cours du jour en euros	Capitalisation Boursière de la société M€	Capitalisation Boursière de la part de l'Etat M€
Air France (1)	265 731 065	118 645 918	44,6%	13,12	3 486,39	1 556,63
Arcelor (ex Usinor)	533 145 273	129 818	0,0%	13,11	6 989,53	1,70
Areva	35 442 701	29 842 754	84,2%	229,20	8 123,20	6 839,73
ASF (2)	230 978 001	116 283 270	50,3%	31,78	7 340,48	3 695,48
Bull	170 198 899	27 743 824	16,3%	0,31	52,76	8,60
CNP	137 854 064	1 618 843	1,2%	46,80	6 451,57	75,76
EADS (1) (3)	812 885 182	122 726 598	15,1%	21,45	17 436,39	2 632,49
	2 467 114	1 310 002				
France Télécom (4)	768	741	53,1%	20,48	50 526,51	26 828,86
Alcan (ex Péchiney)	367 263 176	28 263	0,0%	33,81	12 417,17	0,96
Renault	284 937 118	44 588 484	15,6%	61,50	17 523,63	2 742,19
Thalès (ex TCSF) (5)	171 862 292	53 754 184	31,3%	29,86	5 131,81	1 605,10
Thomson (1) (5)	280 613 508	5 723 972	2,0%	15,74	4 416,86	90,10
Snecma	270 092 310	262 593 675	97,2%	15,70	4 240,45	4 122,72
TOTAL						50 200,32

(1) y compris la réserve d'actions gratuites pour les salariés.

(2) dont une partie détenue par ADF.

(3) dont 50 % des actions détenues par SOGEADE.

(4) y compris les 638 216 466 titres détenus par l'ERAP.

(5) Détenues par Thomson SA.

Source : agence des participations de l'Etat

En ce qui concerne les entreprises non cotées, les estimations suivantes peuvent être proposées. Elles doivent être interprétées avec prudence. Elles sont aujourd'hui comprises, sans prendre en compte La Poste, la RATP ou la SCNF, entre 67,5 milliards d'euros et 87,5 milliards d'euros.

Estimation des participations de l'Etat dans des sociétés non cotées

(en milliards d'euros)

Société	Estimation
Autoroutes (SANEF et SAPRR)	4
Aéroports de Paris	2
GDF	10 - 15
EDF	50-65
Francaise des jeux	1,5
Total	67,5 - 87,5

Votre rapporteur général considère que plusieurs dossiers devraient pouvoir avancer à court terme. En particulier, la cession de la participation de l'Etat dans Thalès, avec la création d'une action spécifique permettant de veiller aux principaux aspects stratégiques de cette entreprise essentielle à la défense nationale, et la diminution de la participation de l'Etat dans AREVA, jusqu'au seuil de la majorité, seraient susceptibles d'être lancées dans les prochains mois. La mise en œuvre d'une politique plus volontariste en matière de cessions d'actifs industriels et financiers publics aurait plusieurs avantages :

- assurer le développement stratégique des entreprises concernées, en leur permettant de nouer des alliances et de disposer d'une plus longue visibilité sur leur avenir ;

- montrer que la maîtrise de l'endettement de l'Etat est une vraie priorité, puisque les recettes de « privatisation », ne peuvent être affectées qu'à des opérations de capital.

Dans cet esprit et sans doute dès 2005, l'ouverture du capital de GDF et d'EDF offrira de nouvelles perspectives à l'Etat actionnaire. Il y a lieu de les aborder sans timidité et sans se laisser impressionner par des démonstrations corporatives ou par des manœuvres d'arrière garde.

CHAPITRE VIII :

UTILISER LA LOI ORGANIQUE COMME LEVIER DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), **le gouvernement a présenté le 16 juin 2004 son projet finalisé de nouvelle nomenclature du budget de l'Etat**, structurée en missions et en programmes.

Pierre angulaire de la réforme budgétaire, la définition des nouvelles règles de présentation et d'adoption du budget de l'Etat tend notamment à assurer une transparence accrue des finances publiques et une plus grande lisibilité de l'action de l'Etat : chaque mission – unité de vote ministérielle ou interministérielle – regroupe les crédits inscrits aux différents programmes participant d'une même politique publique.

Dans deux rapports d'information¹, les commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée Nationale ont présenté leurs propositions de modification du premier projet de maquette présenté par le gouvernement le 21 janvier 2004. La reprise d'un grand nombre de leurs observations dans la nomenclature rendue publique par le gouvernement le 16 juin, témoigne de **l'association continue des assemblées parlementaires à la préparation du passage à la LOLF, pour assurer le succès de la réforme budgétaire initiée par le Parlement**. C'est cette maquette qui devrait à présent servir de base à la double présentation du projet de loi de finances pour 2005, selon l'ancienne et la nouvelle nomenclatures. Dans un an, le projet de loi de finances pour 2006 devrait être, pour la première fois, adopté selon les nouvelles règles de présentation du budget de l'Etat prévues par la LOLF.

La nouvelle nomenclature forme également le vecteur d'une responsabilisation accrue des gestionnaires de programmes. Ceux-ci disposeront d'une liberté étendue pour gérer les crédits au sein d'enveloppes « fungibles », mais ils devront, en contrepartie, s'engager sur des objectifs et des résultats. Votre rapporteur général a donc également souhaité faire un point sur **l'élaboration des indicateurs et des objectifs de performance** associés à chaque programme.

¹ Sénat, rapport d'information n° 292 (2003-2004), mai 2004 ; Assemblée nationale, rapport d'information n° 1554 (XII^{ème} législature), mai 2004.

I. LES PROGRÈS DE LA NOUVELLE ARCHITECTURE DU BUDGET DE L'ÉTAT

Les modifications apportées par le gouvernement à la maquette qu'il avait présentée le 21 janvier se traduisent aux trois niveaux de la nomenclature budgétaire, et reprennent de nombreuses propositions formulées par votre commission des finances :

- la création de nouvelles missions, répondant à l'objectif d'une meilleure identification des politiques publiques et à la suppression des missions « mono-programmes » ;

- l'augmentation du nombre de programmes, principalement en scindant les « méga-programmes », conformément à la volonté de respecter pleinement les compétences du Parlement ;

- au niveau des actions, des aménagements de nomenclature qui traduisent une meilleure prise en compte du périmètre de certaines politiques publiques.

La nouvelle maquette budgétaire est désormais composée de **47 missions, parmi lesquelles 10 sont interministérielles, et de 158 programmes. Pour le seul budget général de l'Etat, on compte 34 missions, dont 9 interministérielles, ainsi que 132 programmes et près de 580 actions**, alors que la maquette initiale présentée par le gouvernement le 21 janvier comportait 32 missions (dont 8 étaient interministérielles¹) et 126 programmes.

A. LA CRÉATION DE NOUVELLES MISSIONS RENFORCE LE CARACTÈRE INTERMINISTÉRIEL DE CERTAINES POLITIQUES PUBLIQUES

1. L'identification de deux nouvelles missions interministérielles

La maquette présentée par le gouvernement le 16 juin propose la création de **deux nouvelles missions interministérielles** :

- d'une part, une **mission « Sécurité »** regroupant les crédits de la police et de la gendarmerie nationales : il s'agissait d'une demande majeure exprimée conjointement par le Sénat et l'Assemblée nationale afin de prendre en compte le concours commun de la police et de la gendarmerie nationales au service public de la sécurité ;

¹ Suite à la nouvelle délimitation des périmètres ministériels résultant du changement de gouvernement intervenu entre la présentation des deux maquettes budgétaires, le nombre de missions interministérielles dans le projet de nomenclature présenté le 21 janvier ne s'élevait qu'à 7.

- d'autre part, une **mission « Politique des territoires »** regroupant les programmes « Stratégie en matière d'équipement », « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique », « Information géographique et cartographique », « Tourisme » relevant du ministère de l'équipement, et les programmes « Aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'Etat » des services généraux du Premier ministre.

Votre commission des finances avait proposé la création d'une telle mission, à l'instar de l'Assemblée nationale, en rappelant que l'aménagement du territoire constitue l'une des priorités constantes de l'action gouvernementale. Elle proposait toutefois le rattachement du programme « Tourisme » à la mission « Politique économique », en insistant sur le caractère essentiellement économique de l'activité touristique. En tout état de cause, le programme « Tourisme » ne relève plus comme cela était proposé dans la maquette du 21 janvier, de la mission « Logement, aménagement et tourisme » dont votre commission des finances jugeait le contenu hétéroclite.

Votre rapporteur général se félicite de la création de nouvelles missions interministérielles, conformément à la position de principe constante du Sénat tendant à ce que la LOLF ne reproduise pas l'actuelle structuration par ministère des débats budgétaires au Parlement. A cet égard, on peut rappeler que, lors de la discussion de la proposition de loi organique relative aux lois de finances, un amendement avait été adopté à l'initiative du Sénat qui précisait, au premier alinéa de l'article 7 de la LOLF, que les missions peuvent regrouper des crédits *« relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères »*.

Votre rapporteur général regrette cependant que n'aient pas été retenues les propositions de votre commission visant à créer deux autres missions interministérielles :

- suivant une approche commune avec l'Assemblée nationale, la mission « Ecologie et maîtrise des risques » aurait regroupé l'ensemble des crédits concernant la maîtrise des risques écologiques et industriels et la protection des populations¹ ;

- par ailleurs, votre commission des finances proposait de constituer une mission « Transparence et régulation de l'action publique » formée des programmes « Juridictions financières » et « Autorités administratives indépendantes ».

¹ Dans le sens de la meilleure identification des risques industriels souhaitée par le Parlement, votre rapporteur général relève toutefois la constitution d'un programme « Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel » dans la mission « Développement et régulation économique » (mission requalifiée par rapport à la maquette du 21 janvier où elle s'appelait « Politique économique »).

Il faut toutefois rappeler que **la nouvelle nomenclature budgétaire n'est pas figée**, mais pourrait évoluer pour s'adapter à l'apparition de nouvelles priorités de l'action publique. Votre rapporteur général s'attachera donc à faire prévaloir dans l'avenir les positions approuvées par votre commission des finances.

2. La création de trois nouvelles missions ministérielles traduisant la cohérence de l'action publique

La maquette budgétaire gouvernementale du 16 juin propose en outre la constitution de trois nouvelles missions ministérielles.

La **nouvelle mission « Remboursements et dégrèvements »** est constituée de deux programmes opérant la distinction entre impôts d'Etat (une distinction plus fine étant opérée au niveau des actions, par exemple en ce qui concerne la prime pour l'emploi) et impôts locaux.

La création de cette mission, qui n'était pas prévue dans la maquette du 21 janvier, ne correspond pas à un souhait des assemblées parlementaires.

Votre commission des finances avait toutefois proposé d'isoler les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux dans un programme spécifique, lequel aurait fait partie de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et non de la nouvelle mission « Remboursements et dégrèvements ». Elle considère donc que **la maquette du 16 juin, en permettant d'isoler les dégrèvements d'impôts locaux, constitue un progrès par rapport à la version initiale.**

Par ailleurs, **la constitution d'une nouvelle mission « Ville et logement » répond aux observations conjointes du Sénat et de l'Assemblée nationale.**

Enfin, la nouvelle mission « **Stratégie et pilotage des finances publiques** » reprend, sur le principe, une proposition de l'Assemblée nationale : rassembler les directions et les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie en charge du pilotage de l'action économique et financière de l'Etat. On doit indiquer que l'Assemblée nationale suggérait cependant que cette mission comporte aussi les programmes « Pilotage des finances sociales » et « Charges de la dette (crédits évaluatifs) ».

3. Les missions mono-programmes constituent désormais l'exception

La maquette gouvernementale du 21 janvier comportait trois missions mono-programmes : « Conseil économique et social », « Protection des populations » et « Sécurité ».

Alors que ces propositions n'étaient conformes ni à l'esprit, ni à la lettre de la loi organique, **la nouvelle maquette gouvernementale du 16 juin marque un net progrès en faisant des missions mono-programmes l'exception :**

- le programme « Police nationale » de la mission « Sécurité » est désormais regroupé avec le programme « Gendarmerie nationale » ;

- si le programme « Protection des populations » n'a pas été rattaché à une nouvelle mission « Ecologie et maîtrise des risques », ainsi que le proposaient le Sénat et l'Assemblée nationale, il est désormais constitué de deux programmes « Interventions sur moyens nationaux » et « Coordination des moyens de secours » et perd ainsi son caractère mono-programme ;

- seule la mission « Conseil économique et social » est restée mono-programme, alors que les commissions des finances des deux assemblées proposaient que ce programme relève de la mission « Premier ministre ».

B. L'AUGMENTATION DU NOMBRE DE PROGRAMMES TRADUIT UN MEILLEUR RESPECT DES COMPÉTENCES DU PARLEMENT

La nouvelle nomenclature budgétaire gouvernementale du 16 juin reprend de nombreuses propositions parlementaires pour scinder les « méga-programmes » qui auraient pu constituer autant de « boîtes noires » tendant à échapper au contrôle du Parlement.

1. La scission du programme « Agriculture, pêche et territoires ruraux » de la mission « Agriculture, pêche et affaires rurales »

Regroupant la plupart des crédits de la mission quasi éponyme « Agriculture, pêche et affaires rurales », le programme « Agriculture, pêche et territoires ruraux » est scindé en deux, ainsi que le proposaient les commissions des finances des deux assemblées : un programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » et un programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés ».

2. Les modifications de nomenclature des missions relatives à l'enseignement et à la recherche

Comme le Sénat et l'assemblée nationale l'avaient souhaité, les crédits consacrés à la vie de l'élève sont extraits du « méga programme » « Enseignement scolaire public du second degré » de la mission « Enseignement scolaire » de la maquette du 21 janvier, pour constituer un nouveau programme.

En revanche, le gouvernement n'a pas retenu la proposition conjointe des deux commissions des finances de distinguer les « Formations supérieures universitaires » et la « Recherche universitaire » au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur », ni de rattacher à cette même mission les crédits des écoles de formation des ministères de la culture, de l'équipement, de la défense et de l'économie, des finances et de l'industrie, ainsi que l'avait proposé votre commission des finances.

Votre rapporteur général souhaite que les évolutions ultérieures de la maquette budgétaire permettent d'approfondir la réflexion en ce sens, en vue d'une meilleure identification des crédits de la recherche publique et d'une approche plus exhaustive des dépenses d'enseignement supérieur. Votre rapporteur général regrette la timidité de l'arbitrage rendu par le Premier ministre en ce domaine.

3. Des arbitrages en retrait par rapport aux propositions du Sénat pour les missions « Défense » et « Gestion et contrôle des finances publiques »

De concert avec l'Assemblée nationale, votre commission des finances avait proposé de scinder les « méga-programmes » « Préparation et emploi des forces » et « Préparation et conduite des politiques d'armement » de la **mission « Défense »**.

La structuration initiale des programmes a toutefois été maintenue. La réorganisation des actions à l'intérieur des différents programmes permet de **légères améliorations dans la définition des actions**, toujours fortement identifiées par arme, **en vue d'une meilleure information du Parlement**. Des regroupements d'actions ont également été opérées pour le programme « Environnement et prospective de la politique de la défense ».

Votre rapporteur général déplore également que n'aient pas été retenues les propositions du Sénat pour scinder le programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » (91 % des crédits de la mission), en distinguant les opérations comptables, d'établissement de

l'assiette et de recouvrement fiscal. En effet, cette proposition aurait permis une clarification, sans préjuger d'éventuelles restructurations au sein des administrations.

Votre commission des finances ne peut se contenter de cette présentation et sera particulièrement vigilante aux évolutions ultérieures de ces deux questions essentielles.

4. L'identification des crédits relevant de la fonction publique et de la réforme de l'Etat

Au sein de la mission « Premier ministre », requalifiée « Direction de l'action du gouvernement » dans la maquette gouvernementale du 16 juin, un programme « Fonction publique, réforme de l'Etat et prospective » est distingué des fonctions d'état-major de l'action gouvernementale, lesquelles constituent le programme « Coordination du travail gouvernemental ».

La création de ce nouveau programme répond à une demande commune du Sénat et de l'Assemblée nationale. Si la nouvelle dénomination de la mission et du programme « Coordination du travail gouvernemental » reprend des propositions de l'Assemblée nationale, la qualification du nouveau programme –au sein duquel les crédits de la fonction publique sont les premiers nommés– correspond à la prise en compte des observations de votre commission des finances.

5. Les programmes de la mission « Transports »

Votre commission des finances avait proposé de créer trois nouveaux programmes au sein de la mission « Transports », suivant des critères modaux : « Transports collectifs et ferroviaires », « Transport fluvial » et « Transport maritime ».

La constitution de nouveaux programmes « Sécurité et affaires maritimes » et « Transports terrestres et maritimes » dans la mission « Transports », si elle ne correspond pas précisément aux propositions de votre commission des finances, va toutefois dans le sens d'une meilleure identification des transports modaux et intermodaux.

6. De nouveaux programmes pour les missions hors budget général de l'Etat

Hors budget général de l'Etat, la maquette présentée le 16 juin distingue désormais deux programmes « Activités commerciales » et

« Activités régaliennes » au sein de la mission « Monnaies et médailles », conformément aux propositions communes du Sénat et de l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, la mission « Pensions » est désormais composée de trois programmes (« Fonctionnaires civils et militaires relevant du code des pensions et allocations temporaires d'invalidité », « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat », « Pensions militaires d'invalidité et victimes de guerre et autres »), sans que cette novation corresponde à des demandes du Parlement.

C. DES AMÉNAGEMENTS DE NOMENCLATURE AU NIVEAU DES ACTIONS REPRENNENT CERTAINES PROPOSITIONS DU SÉNAT

1. L'identification d'actions spécifiques au sein de certains programmes

Votre rapporteur général se félicite que plusieurs aménagements de nomenclature reprennent des propositions de votre commission des finances pour mieux faire apparaître certaines actions :

- **une « Action européenne »** est ainsi identifiée au sein du programme « Action de la France en Europe et dans le monde » de la mission « Action extérieure de l'Etat » ;

- **une action « Soutien aux territoires et aux acteurs ruraux »** est constituée dans le programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » de la mission « Agriculture, pêche et affaires rurales ».

2. Des changements de nomenclature concernant les programmes supports

Dans la mesure où les « fonctions supports » doivent être strictement limitées aux activités exercées au profit de l'ensemble des acteurs des programmes et des missions concernés, votre rapporteur général est attaché à une définition étroite des actions et des programmes supports.

A cet égard, la requalification de nombreuses actions du programme « Sports » dans la maquette gouvernementale du 16 juin, sans reprendre précisément les intitulés proposés en commun par les commissions des finances des deux assemblées, s'inscrit dans le sens d'une lisibilité accrue. En revanche, il n'a pas été tenu compte des observations relatives au surdimensionnement du programme support, qui regroupe la quasi-totalité des crédits de rémunération.

La même remarque peut être formulée pour les personnels d'administration centrale relevant du ministère de la santé et de la protection sociale, ainsi qu'en ce qui concerne le maintien – à l'encontre des propositions de votre commission des finances – de l'action soutien du programme « Veille et sécurité sanitaire » de la mission « Sécurité sanitaire » dans la mission « Santé ».

* * *

Tout en se félicitant des progrès qu'apporte la nouvelle maquette budgétaire dans le sens d'une plus grande lisibilité et d'un meilleur contrôle parlementaire des finances publiques, votre rapporteur général estime que la nouvelle nomenclature budgétaire devra évoluer en fonction des réformes engagées dans l'administration ainsi que des premiers enseignements tirés de la mise en œuvre de la LOLF.

Si la définition de la nouvelle maquette budgétaire constitue une étape décisive dans la mise en œuvre de la LOLF, à 18 mois de son entrée en vigueur, c'est l'instauration du nouveau système comptable et la définition des objectifs et des indicateurs de performance qui conditionnent maintenant la réussite de la réforme budgétaire.

II. LA DÉFINITION DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS DE PERFORMANCE, CONDITION D'ÉMERGENCE D'UNE CULTURE DE RÉSULTATS

Afin que les nouvelles règles budgétaires prévues par la LOLF permettent le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats, l'article 51 de la loi organique prévoit « *la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié* ».

Dans le prolongement de la réflexion qu'ils ont conduite en vue d'élaborer la nouvelle maquette budgétaire, les ministères ont ainsi engagé au premier semestre 2004 un processus tendant à définir les objectifs et les indicateurs de performance associés aux différents programmes.

Dans cette perspective, il est nécessaire que le Parlement dispose des informations adéquates pour évaluer l'efficacité de l'action de l'Etat et les performances des administrations en charge des politiques publiques. Tel est l'objet du guide méthodologique¹ élaboré par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, avec la collaboration des commissions des finances

¹ *La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 ; juin 2004.*

de l'Assemblée nationale et du Sénat, de la Cour des comptes et du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP).

L'élaboration des objectifs et des indicateurs de performance relève d'une démarche stratégique. Elle implique une responsabilisation accrue des gestionnaires à l'ensemble des niveaux décisionnels.

A. UNE MÉTHODE FONDÉE SUR LA DÉFINITION PRÉALABLE DES OBJECTIFS STRATÉGIQUES

Le pilotage des administrations sera désormais conduit en fonction des résultats attendus des programmes, résultats sur lesquels pourra s'appuyer le Parlement dans l'exercice de sa mission de contrôle.

Les objectifs définis, à l'issue d'une réflexion stratégique, doivent pouvoir se décliner en indicateurs fiables et objectifs. Les projets et les rapports annuels de performance soumis au Parlement, concrétisent ainsi une démarche enchaînant **définition d'une stratégie, fixation d'objectifs et mise au point d'indicateurs de performance.**

1. Une stratégie de définition initiale des objectifs recherchés

La fixation des objectifs suppose une **réflexion stratégique préalable** prenant en compte la cohérence des programmes rattachés à une même mission et la compatibilité d'ensemble avec les choix budgétaires, dans une perspective pluriannuelle. L'identification d'une stratégie permet ensuite de déterminer les objectifs puis les indicateurs. **Une démarche inverse comporte le risque que les ministères utilisent les seuls indicateurs déjà disponibles, pour ensuite déterminer les objectifs que ceux-ci sont censés traduire.**

Le guide méthodologique précité propose de prendre en compte « *trois dimensions de la performance* » pour la définition des objectifs stratégiques, en veillant qu'ils ne soient pas trop dépendants du contexte socio-économique ou qu'ils ne s'avèrent pas sans lien direct avec les actions du programme : l'efficacité socio-économique ; la qualité du service attendue par l'utilisateur ; l'efficacité de la gestion.

2. L'élaboration des indicateurs traduisant les objectifs à atteindre

Comme l'avait déjà établi le groupe de travail sur la gestion publique¹, les indicateurs doivent être :

« - lisibles, compréhensibles, clairs, immédiatement interprétables ;

« - pertinents ;

« - disponibles à un coût compatible avec les bénéfices attendus de leur usage ;

« - fiables, précis, contrôlables ou « auditables » ;

« - disponibles au cours du temps dans les mêmes conditions ;

« - être synthétiques et sélectifs ».

Il convient d'éviter plusieurs écueils, déjà identifiés par votre président dans son rapport d'information sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la loi organique² :

- le risque d'indicateurs trop nombreux ;

- une focalisation excessive sur certains indicateurs ne retraçant que l'action de certains services, ou conduisant à « faire du chiffre », alors qu'une stratégie globale doit prendre en compte l'ensemble des activités des administrations qui relèvent d'un même programme.

3. Le suivi et le contrôle par le Parlement : les projets et les rapports annuels de performance

Pour chaque programme, les ministères doivent présenter périodiquement des documents de synthèse de performance, structurés de manière identique, afin de faire apparaître les écarts éventuels entre les prévisions et les exécutions :

- *ex ante*, les projets annuels de performance (PAP) sont annexés au projet de loi de finances initiale ;

¹ Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (DIRE), *L'amélioration de la gestion publique, Rapport du groupe de travail (dit « rapport Weiss »), ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, octobre 2000.*

² Sénat, *rapport d'information n° 388 (2002-2003), p. 60.*

- *ex post*, les rapports annuels de performance (RAP) sont annexés au projet de loi de règlement.

Les PAP et les RAP comportent ainsi une description des missions et des programmes, de la stratégie, des objectifs et des indicateurs de performance. L'exploitation des RAP apparaît comme l'un des principaux enjeux pour que la loi de règlement occupe une place accrue dans les travaux parlementaires.

Le guide méthodologique précité indique que « *chaque indicateur mentionné dans les programmes et les rapports annuels de performance est détaillé très précisément dans la fiche de documentation actualisée par le responsable de programme et tenue à la disposition du Parlement et des organismes de contrôle* »¹. Cette obligation nouvelle incombant aux gestionnaires de programme atteste de la **corrélation étroite entre la responsabilisation des administrations et la définition des objectifs et des indicateurs de performance.**

B. DE NOUVELLES RESPONSABILITÉS POUR UN PILOTAGE EFFICACE RÉPONDANT AUX OBJECTIFS DÉFINIS

La responsabilisation des gestionnaires implique les différents niveaux de décision : le responsable de programme, mais aussi ceux des budgets opérationnels de programme, des différents services concernés ainsi que, plus généralement, tous les agents concourant à la politique publique considérée.

Votre rapporteur général considère que **la responsabilisation des agents publics doit se traduire par des incitations** d'ordre financier ou par des évolutions de carrière. C'est ce qui lui fait souhaiter la mise en place de modes de rémunération récompensant, individuellement ou collectivement, le mérite dans l'administration car **il ne peut exister de responsabilité sans récompense ni sanction.**

1. La mise en œuvre des objectifs opérationnels par les responsables de budget opérationnel de programme

Pour la mise en œuvre du programme qu'il doit piloter, le responsable de programme constitue des **budgets opérationnels de programme**, c'est-à-dire la part des crédits d'un programme correspondant à un périmètre d'activité ou à un territoire donné (par exemple, un département ou une région).

¹ *Op. cit.*, p. 31.

Votre rapporteur général estime que la déclinaison des programmes en BOP, fondés sur les mêmes objectifs, permet une **gestion des crédits prenant en compte les diversités de situation sur le terrain.**

2. Le dialogue de gestion et la formation de l'ensemble des acteurs impliqués dans la réforme budgétaire

Les relations entre les gestionnaires à chaque niveau (programme, BOP et services) se caractérisent par une série d'échanges et de retours d'expérience que le guide méthodologique précité résume sous l'appellation de dialogue de gestion et dont il estime qu'il permet de « *favoriser l'expression des acteurs les plus proches du terrain et la diffusion des bonnes pratiques de gestion* »¹.

En ce sens, la LOLF s'inscrit dans la perspective de la réforme de l'Etat en ce qu'elle tend à faire prendre en compte les liens fonctionnels à côté des hiérarchies administratives traditionnelles.

Les réorganisations de services vont donc s'opérer sur la base d'une comparaison des performances, à partir de cibles de résultats à atteindre, compte tenu des moyens alloués. A cet égard, le contrôle de gestion implique la mesure, par chaque responsable opérationnel, du rapport entre les moyens engagés et l'activité développée ou les résultats obtenus.

Le dialogue de gestion suppose, pour être véritablement fructueux sur le terrain, l'association et la mobilisation des personnels, qui est bien le facteur-clé d'une diffusion d'une culture de performance parmi l'ensemble des agents publics. Des programmes de formation ont ainsi été engagés dans les différents ministères pour que les agents publics s'adaptent aux changements induits par la réforme budgétaire.

Ainsi, se met en place le cadre juridique et administratif qui doit donner corps au principe posé par l'article XV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 selon lequel « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

Les administrations publiques doivent rendre compte de leur gestion au Parlement qui va ainsi disposer des moyens de suivre l'emploi des fonds publics, au regard des objectifs à atteindre, sur la base d'indicateurs précis, fiables et objectifs.

¹ *Ibid.*

CHAPITRE IX :

CONFORTER L'EXCÉDENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Sous l'intitulé « *Une meilleure association des collectivités locales* », le rapport du gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques aborde la question d'une « *meilleure implication dans la stratégie d'ensemble des finances publiques, reposant sur la maîtrise pérenne de la dépense* [des collectivités locales] ».

Cette nouvelle approche a naturellement retenu toute l'attention de votre rapporteur général qui, tout en souscrivant pleinement à l'objectif de réduction des dépenses, s'interroge sur le contenu d'une telle « *implication* ».

I. UNE CONTRIBUTION POSITIVE DES COLLECTIVITÉS LOCALES AU SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES MENACÉE PAR LA CROISSANCE DE LEURS CHARGES ?

Les collectivités locales présentent une situation relativement atypique au plan budgétaire par rapport à l'Etat et aux organismes sociaux, dans la mesure où elles sont faiblement endettées et dégagent des capacités de financement. Mais pour combien de temps encore ?

A. LES COLLECTIVITÉS LOCALES CONTRIBUENT À LA RÉDUCTION DE LA DETTE PUBLIQUE

1. Les explications d'un solde positif depuis 1996

Les administrations publiques locales dégagent **depuis 1996**, sans exception, **une capacité de financement**, ainsi que le souligne la Cour des comptes : « *depuis 1996, les administrations locales dégagent une capacité de financement (fin 2002, l'encours de l'endettement local est, également, en baisse, retrouvant son niveau de 1993). Toutefois, ces moyennes dissimulent des situations financières individuelles disparates. Elles traduisent aussi, outre les effets de l'encadrement par la loi des dépenses et du vote des budgets locaux, les avantages, d'une part, d'une fiscalité assise sur des stocks (valeur locative des terrains ou des habitations, par exemple) et non sur des flux économiques, qui permet d'amortir les chocs conjoncturels, et ceux, d'autre*

part, d'un financement stable provenant des concours financiers de l'Etat qui supporte ainsi la charge la plus lourde »¹.

En effet, en 2002, l'excédent des administrations publiques locales s'est élevé à 3,3 milliards d'euros, soit l'équivalent de 2 % de l'ensemble de leurs recettes et 0,2 % du produit intérieur brut (PIB). En 2001, cet excédent était légèrement inférieur, soit 2,9 milliards d'euros environ.

Pour l'année 2003, le solde reste positif, à 1,7 milliard d'euro. Par rapport aux autres administrations publiques, les collectivités locales présentent donc toujours un **bilan positif**, comme en témoigne le tableau suivant.

Part relative du besoin ou de la capacité de financement par rapport aux recettes en 2003

(en milliards d'euros)

	Etat	ODAC	APUL	ASSO	Total
Dépenses	355,0	58,9	163,0	393,0	969,9
Recettes	293,4	65,4	164,6	381,9	905,3
Solde	- 61,6	6,5	1,7	-11,1	- 64,6
% par rapport aux recettes	21 %	9,9 %	1,0%	2,9 %	7,1 %

Source : INSEE (avril 2004) et Cour des comptes

2. Une part décroissante dans la dette publique

Les collectivités locales représentent, en 2003, **10,6 % de la dette des administrations publiques au sens du traité de Maastricht**. Le niveau en valeur absolue de cette dette est resté quasiment stable depuis 2000.

En conséquence, on constate que la part de la dette des administrations publiques locales (APUL) dans la dette totale au sens de Maastricht est en nette baisse depuis 2000, comme l'indique le tableau suivant.

¹ Rapport préliminaire de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 2002 présenté en application de l'article 58-3 de la loi organique du 1^{er} août 2001, page 14.

Part de la dette de l'Etat et de la dette des APUL dans la dette des administrations publiques depuis 2000

(en millions d'euros)

	Etat	APUL	ODAC ¹ +ASSO	Total	Part de l'Etat (en %)	Part des APUL (en %)
2000	642.206	105.701	64.207	812.116	79,08 %	13,01 %
2001	670.642	105.780	62.300	838.707	79,96 %	12,61 %
2002	731.235	104.962	61.277	897.474	81,47 %	11,69 %
2003	799.037	105.322	87.692	992.051	80,54 %	10,62 %

Sources : INSEE et Cour des comptes

Ainsi, alors que la dette de l'Etat progresse entre 2000 et 2003 de 156.831 millions d'euros, la dette des APUL régresse sur la même période de 379 millions d'euros.

Il apparaît que la contribution des APUL à la dette publique passe de 13,01 % à 10,62 % entre 2000 et 2003, c'est-à-dire une baisse de 2,39 points, et que l'effort effectué en matière de désendettement est tout à fait remarquable, que ce soit en terme réel ou nominal, compte tenu notamment des transferts de charges.

3. La dégradation en 2003 : épiphénomène ou nouvelle tendance ?

Cependant, le Cour des comptes note pour 2003 que « l'ensemble des APUL - qui dépasse celui des seules collectivités territoriales - dégage traditionnellement des excédents ; en 2003, cependant, l'excédent est en baisse de 40 % et les prélèvements obligatoires locaux augmentent, dans le même temps où ceux de l'Etat continuent de diminuer »².

La Cour des comptes remarque de plus que « le poids des compétences en cours de transfert et celui des prestations sociales nouvelles (allocation personnalisée d'autonomie – APA - et revenu minimum d'insertion-revenu minimum d'activité - RMI/RMA) pourraient conduire, dans

¹ ODAC : Organismes divers d'administration centrale.

² In rapport préliminaire de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 2003 présenté en application de l'article 58-3 de la loi organique du 1^{er} août 2001, p.18.

les années à venir, à une diminution supplémentaire de la contribution positive des APUL dans le calcul européen du besoin de financement des administrations publiques de la France ».

Entre 2002 et 2003, la dette de l'Etat progresse de **67.802 millions d'euros**, et celle des APUL de **360 millions d'euros**, ce qui marque un fléchissement.

Cependant, **ce fléchissement apparent ne doit pas dissimuler la baisse, en termes réels, de la dette des APUL** : entre 2002 et 2003, la progression de l'indice des prix s'établit à 2,1 %, alors que la dette des APUL n'augmente que de 0,34 %.

B. L'ACCROISSEMENT DE LA FISCALITÉ DIRECTE LOCALE : UNE ATTITUDE RESPONSABLE POUR FAIRE FACE AUX CHARGES TRANSFÉRÉES

Le rapport remis au Parlement en mai 2004 en application de l'article 31 de la loi de finances pour 2003 par la direction générale des impôts et la direction générale de la législation fiscale permet de dresser un bilan précis des évolutions de la fiscalité directe locale pour chaque catégorie de collectivité locale.

1. Les communes et les groupements

Le produit des impositions directes affectées aux communes et à leurs groupements est en hausse de **3,6 %**, hors prise en compte de la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle. On peut remarquer que la progression de la base est plus importante que celle des taux : il y a donc une forme d'effet mécanique dans la progression de la fiscalité locale.

Evolution des bases et des taux des quatre impôts directs locaux pour les communes et groupements

(en millions d'euros)

	2002		2003		Evolution (en %)	
	Base	Taux	Base	Taux	Base	Taux
Taxe d'habitation	46.355,2	13,70 %	47.672,9	13,89 %	2,84 %	1,42 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties	43.452,4	18,15 %	45.060,0	18,43 %	3,70 %	1,55 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	1.724,9	37,81 %	1.748,5	38,18 %	1,37 %	0,97 %
Taxe professionnelle	34.892,8	11,64 %	33.726,2	11,96 %	- 3,34 %	2,81 %

Source : rapport au Parlement « Bilan de l'évolution comparée des bases et des taux de fiscalité directe locale »

2. Les départements

Les départements sont confrontés à des charges en forte croissance, ce qui peut expliquer une hausse de leurs prélèvements de **5,58 %**, hors prise en compte de la compensation de la part « salaires » de la taxe professionnelle.

Cette hausse de la fiscalité des départements est plus importante que celle des communes et des régions (respectivement + 3,6 % et + 1,6 % sur la même période). Force est de constater que cette situation s'explique assez largement par **les transferts de charges qui les concernent actuellement dans des proportions plus importantes que les autres catégories, avec notamment (voir *infra*), la mise en place des dispositifs de RMI/RMA.**

Il existe donc, malgré les compensations financières (transfert d'une fraction de la TIPP par exemple), **un lien entre les compétences transférées et la hausse de la fiscalité locale**, ce qui montre à la fois **l'attitude responsable des exécutifs départementaux**, qui ne recourent que marginalement à l'endettement, et **le problème soulevé par l'évolution des charges rapportées à celles des ressources.**

Evolution des bases et des taux des quatre impôts directs locaux pour les départements

(en millions d'euros)

	2002		2003		Evolution (en %)	
	Base	Taux	Base	Taux	Base	Taux
Taxe d'habitation	57.396,6	6,08 %	58.757,3	6,29 %	+ 2,37 %	+ 3,48 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties	48.810,5	8,48 %	50.594,8	8,79 %	+ 3,66 %	+ 3,63 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	180,1	20,25 %	183,3	21,20 %	+ 1,76 %	+ 4,64 %
Taxe professionnelle	90.181,7	7,02 %	89.499,6	7,37 %	- 0,76 %	+ 4,96 %

Source : rapport au Parlement « Bilan de l'évolution comparée des bases et des taux de fiscalité directe locale »

3. Les régions

Le produit retiré par les régions de l'imposition directe locale est en hausse de **1,61 %**, hors prise en compte de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle.

Evolution des bases et des taux des trois impôts directs locaux pour les régions

(en millions d'euros)

	2002		2003		Evolution (en %)	
	Base	Taux	Base	Taux	Base	Taux
Taxe foncière sur les propriétés bâties	54.262,8	1,98 %	56.184,2	1,99 %	+ 3,54 %	+ 0,27 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	189,7	4,86 %	191,7	4,95 %	+ 1,05 %	+ 1,81 %
Taxe professionnelle	96.752,5	1,98 %	95.349,2	2,02 %	- 1,45 %	+ 1,84 %

Source : rapport au Parlement « Bilan de l'évolution comparée des bases et des taux de fiscalité directe locale »

C. VERS UN « PACTE DE STABILITÉ INTERNE » ?

Le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques fait le constat que, si les administrations publiques locales dégagent, depuis 1996, des capacités de financement, cet excédent résulte « *moins d'une maîtrise des dépenses locales, qui ont crû plus rapidement que l'ensemble des dépenses publiques (+ 4,4 % par an depuis 1996 contre 4 % auparavant) que d'une hausse rapide de leurs recettes, notamment fiscales* ». Le **rapport évoque ainsi l'idée d'un « pacte de stabilité interne »**, qui pourrait prendre la forme d'une concertation entre le gouvernement, les commissions des finances des assemblées, et les principales instances des représentations des collectivités locales.

Dans le contexte pour le moins préoccupant des finances publiques, votre rapporteur général ne peut que souscrire à l'idée d'une meilleure concertation entre les différents acteurs.

Pour autant, et comme les éléments précédents ont pu le montrer, les collectivités locales ont su à la fois :

- **faire preuve de responsabilité** dans leur gestion, afin de ne pas avoir à recourir à l'emprunt ;
- **faire face aux nouvelles charges transférées**, même si ces dernières n'ont pas toujours été compensées dans des conditions optimales ;
- **supporter des dépenses que, souvent, elles ne peuvent maîtriser (dépenses « de guichet », mise en place des 35 heures...)**.

Dans ce contexte, si l'idée d'une concertation peut être retenue, elle **ne peut se révéler fructueuse que si tous les acteurs sont disposés à débattre de l'ensemble des deux volets du sujet, c'est à dire non seulement de l'évolution des dépenses, mais également de celle des charges.**

Il apparaît en effet, comme l'exemple de la mise en place du RMI dans les départements a permis de le constater, que **la hausse des dépenses des collectivités locales est principalement liée à des transferts de compétences dont les modalités précises de financement sont encore en cours de discussion.**

Votre rapporteur général tient, de plus, à noter que, **face à de nouvelles charges, deux attitudes sont possibles de la part des exécutifs locaux :**

- **ou bien accroître la pression fiscale**, dans des proportions par ailleurs mesurées ;

- **ou bien recourir à l'emprunt**, et, en conséquence, **faire peser sur les générations futures le remboursement des dépenses d'aujourd'hui**.

Le désendettement général des collectivités locales, et d'une manière générale une gestion maîtrisée des dépenses, sont des constantes que l'on retrouve depuis 1996, qui montrent que, à l'évidence, **les élus locaux ont fait le choix de la responsabilité**.

Il faudrait, si un débat sur ce thème devait s'instaurer, éviter de laisser supposer une volonté de « prise en mains » des élus locaux, alors que le vrai sujet est celui d'une réflexion plus approfondie sur la place et l'efficacité des dépenses de l'Etat.

II. METTRE À PROFIT L'ANNÉE POUR APAISER LES CRAINTES DES ÉLUS LOCAUX ET CRÉER LES CONDITIONS D'UN DÉBAT SEREIN

Votre rapporteur général est particulièrement sensible aux inquiétudes formulées par les élus locaux concernant le financement des compétences transférées dans le cadre du projet de loi sur les responsabilités locales ou encore dans le cadre de la loi sur le RMI/RMA.

De manière plus générale, il convient de souligner que **les transferts de compétences ne se feront au bénéfice de tous, et dans le respect du principe d'autonomie des collectivités locales, que sous la réserve que les financements soient assurés et ne constituent pas des charges qui, à la longue, se révéleraient imparfaitement compensées.**

A. LA MISE EN PLACE DU RMI/RMA : DES DIFFICULTÉS À VENIR ?

La loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité transfère aux départements, à compter du 1^{er} janvier 2004, le financement de la totalité du RMI. Le tableau suivant montre que les inquiétudes exprimées n'étaient pas sans fondement quant au financement. **En 2003, le versement de cette allocation représente ainsi 4,6 milliards d'euros, que l'on peut comparer aux 640 millions d'euros dépensés jusqu'alors par les départements au titre des charges d'insertion des bénéficiaires.**

**Comparaison de l'évolution des recettes de la TIPP, des dépenses au titre du RMI
et de l'indice de progression de la DGF depuis 1993**

(en millions d'euros)

Année	Recettes (TIPP)	Evolution (TIPP)	Indice de progression de la DGF	Evolution (RMI)	Dépenses (RMI)
1993	19.273	-	+ 4,33 %	-	2.411
1994	21.517	+ 11,64 %	+ 2,00 %	+ 20,20 %	2.898
1995	21.851	+ 1,55 %	+ 1,70 %	+ 9,56 %	3.175
1996	22.621	+ 3,52 %	+ 3,77 %	+ 7,31 %	3.407
1997	22.938	+ 1,40 %	+ 1,26 %	+ 8,57 %	3.699
1998	23.465	+ 2,30 %	+ 1,38 %	+ 12,27 %	4.153
1999	24.649	+ 5,05 %	+ 2,78 %	+ 4,43 %	4.337
2000	24.271	- 1,53 %	+ 0,82 %	- 0,42 %	4.319
2001	23.409	- 3,55 %	+ 3,38 %	+ 0,09 %	4.323
2002	23.962	+ 2,36 %	+ 4,09 %	+ 3,17 %	4.460
1993-2002	-	+ 24,33 %	+ 25,32 %	+ 84,99 %	-

Source : direction générale des douanes et des droits indirects (recettes de TIPP), CNAF, ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

Ainsi, la lettre de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée de mai 2004 indique que : « *la question des inégalités entre les départements prend, avec ce changement d'échelle de la dépense, une dimension nouvelle. Or, les taux des bénéficiaires du RMI varient considérablement d'un département à l'autre, en fonction principalement de la situation de l'emploi. Corrélativement, le poids de la dépense liée au RMI (allocation + insertion) varie de 20 % de la dépense d'aide sociale, dans les 25 départements ayant les taux les plus faibles, à 36 % dans les 25 départements ayant les taux les plus élevés [...] pour les 25 départements qui ont les plus faibles taux de RMI, une progression de 10 % du nombre de bénéficiaires entraînerait une dépense supplémentaire de 6 euros par habitant ; a contrario, pour les 25 départements ayant les taux les plus élevés, la dépense supplémentaire serait de 15 euros par habitant.*

Ces quelques constats expliquent les inquiétudes d'un certain nombre de départements qui ne pourront faire face à leurs obligations nouvelles si la décentralisation ne s'accompagne pas de péréquations importantes ».

En tout état de cause, votre rapporteur estime qu'il apparaît que le financement de la compétence transférée pourrait causer des difficultés à un certain nombre de départements, en dépit du transfert d'une fraction des ressources de la TIPP.

Lors de la discussion générale du projet de loi portant décentralisation du RMI et création du RMA au Sénat, le 26 mai dernier, notre collègue Michel Mercier, rapporteur pour avis, indiquait : « *Vous avez dit avec raison, monsieur le ministre, qu'une fois le transfert opéré la dépense comme l'impôt*

qui la finance continueraient à évoluer, et pas nécessairement de la même façon.

« Comment les choses se sont-elles passées jusqu'à présent ? En 1993, selon les chiffres que vos services nous ont communiqués – ils sont donc forcément exacts -, le coût financier de l'allocation du RMI s'est élevé à environ 2,5 milliards d'euros, et, si l'on avait décentralisé le RMI à cette époque, il aurait fallu transférer 2,5 milliards d'euros prélevés sur la TIPP aux départements.

« Comment ont évolué depuis le RMI d'un côté et la TIPP de l'autre ? Le RMI a, en 2003, représenté, vous l'avez dit et c'est tout à fait exact, 4,4 milliards d'euros, soit près de 4,5 milliards d'euros. Quant à la TIPP, qui évolue indépendamment, son produit atteint 2,98 milliards d'euros, soit environ 3 milliards d'euros. « Manque » donc 1,4 milliard d'euros, même si je ne tire pas de ces deux évolutions et de cette constatation la conclusion qu'il manquera systématiquement 1,4 milliard d'euros, parce que, demain, les choses peuvent évoluer différemment. Le Gouvernement devrait transférer des centimes de TIPP aux départements sans tenir compte des abattements que, par exemple dans un système de TIPP flottante, il peut décider pour limiter le coût du carburant. Quoi qu'il en soit, on voit bien que l'évolution de la TIPP est assez différente de celle du coût du RMI. »

B. LE REMPLACEMENT DE LA TAXE PROFESSIONNELLE : NE PAS DISTENDRE LE LIEN ENTRE LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

Lors de l'annonce de ses vœux aux « forces vives de la nation », le Président de la République a annoncé une exonération de taxe professionnelle pour les nouveaux investissements des entreprises pour une durée de 18 mois et, à une échéance qui reste à définir, **la suppression de la taxe professionnelle**, qui serait remplacée par « un nouveau dispositif qui ne pénalise pas l'industrie et prenne mieux en compte la diversité des activités économiques ».

La taxe professionnelle constitue l'une des principales ressources des collectivités territoriales : **elle représente environ 45 % du produit des impôts directs locaux (soit un peu plus de 22 milliards d'euros sur un total de 48 milliards), près de 40 % de l'ensemble de leurs recettes fiscales et environ 18 % de leurs recettes totales (hors emprunt).**

Par ailleurs, la taxe professionnelle unique est la principale source de financement des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, dont le développement est encouragé par le gouvernement.

L'assiette de la taxe professionnelle présente un certain nombre d'avantages : ainsi que le notait Dominique Hoorens, directeur des études de Dexia crédit local, lors de son audition par votre commission des finances le 1^{er} octobre 2002, « *notre taxe professionnelle est une fiscalité de stocks assurant une certaine protection (les bases de taxe professionnelle n'ont jamais baissé d'un point de vue macroéconomique, sauf en cas de réformes) (...) les bases de taxe professionnelle peuvent diminuer en raison de phénomènes microéconomiques. Toutefois, en début d'année, les collectivités connaissent le montant de la taxe professionnelle qu'elles recevront en cours d'année. Il n'y a pas de mauvaise surprise en cours d'année. Ce n'est pas le cas en Allemagne* ».

C'est donc avec une particulière attention que votre rapporteur général suivra cette question, dans le cadre de la commission mise en place par le gouvernement et présidée par M. Olivier Fouquet et dans celui du groupe de travail mis en place par la commission des finances du Sénat, et qui a engagé une large série d'auditions.

En tout état de cause, il est primordial que la réforme menée soit profitable à l'ensemble des acteurs : si l'on ne peut qu'adhérer à une logique qui vise à réduire la pression fiscale sur l'outil de production, compte tenu des possibilités de délocalisation, il est nécessaire qu'un lien demeure entre les collectivités et l'activité économique sur leur territoire, et que le nouvel impôt ne se traduise pas par une perte de ressources pour les collectivités locales.

C. LA PLACE DES RESSOURCES PROPRES DANS LES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN DÉBAT

Votre rapporteur général a déjà eu l'occasion de souligner toute l'importance, pour les collectivités locales, de **disposer de ressources fiscales, de préférence aux dotations de l'Etat.**

En effet, les vingt dernières années ont été marquées par une **détérioration du lien fiscal qui unit les collectivités locales et les contribuables locaux**, ce qui a mené à la situation paradoxale que le contribuable national est devenu le premier financeur des collectivités territoriales.

Ce constat a fait apparaître **toute la pertinence de l'inscription dans la Constitution des dispositions permettant de préserver l'autonomie financière des collectivités**, seule apte à garantir un lien durable entre celles-ci et les contribuables. Ainsi, la Constitution dispose désormais, en son article 72 tel qu'il résulte de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 que « *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les*

collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

« Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

« Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences (...) ».

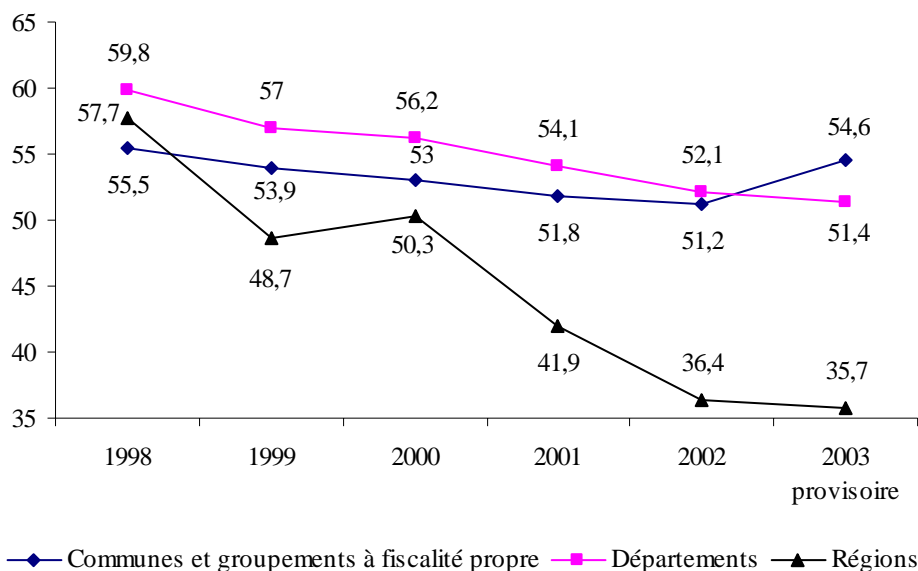
La loi constitutionnelle précitée a notamment introduit deux grands principes qu'il convient de rappeler :

- le principe de juste compensation des transferts, créations et extensions de compétences : *« Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création et extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi »* (quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution) ;

- le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales : d'une part, *« [les collectivités territoriales] peuvent recevoir tout ou partie du produit d'impositions de toute nature. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine »* ; d'autre part, *« Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre ».*

La part des ressources fiscales dans les ressources des collectivités territoriales

(en %)



Source : informations transmises par le gouvernement dans le cadre de la discussion du projet de loi organique relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales

Dans ce contexte, **la discussion actuellement en cours du projet de loi organique relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales revêt une importance toute particulière.**

Les débats qui ont eu lieu au Sénat, le 2 juin 2004, autour de la définition à donner aux « ressources propres », particulièrement riches, ont permis d'éclairer les enjeux. Lors de ces débats, votre rapporteur général avait souligné les multiples difficultés qui se posaient au législateur organique : « *A ce stade de la discussion, nous avons trois problèmes à résoudre : un problème juridique, un problème financier et un problème politique.*

« *Le problème juridique est celui de la conformité à la Constitution. M. le ministre et M. Gélard se sont exprimés très clairement à ce sujet. L'article 72-2 de la Constitution comporte le mot « peuvent », ce qui induit, en ce qui concerne la notion de ressources propres, une situation de fait que nous devons prendre en compte.*

« *En ce qui concerne le problème financier, la proposition de loi constitutionnelle de M. le président Poncelet, en 2000, s'inscrivait, je souhaitais le rappeler, dans un contexte différent de celui qui prévaut*

aujourd'hui. En effet, il s'agissait des compétences détenues à cette époque par les collectivités. Cette proposition n'anticipait pas sur d'éventuels transferts de compétences de nature à modifier la structure des dépenses comme la structure des ressources.

« Mes chers collègues, si vous avez des idées précises et concrètes sur des impôts d'Etat modulables dans le respect du droit communautaire et susceptibles d'être transférés à nos collectivités territoriales, faites-nous, de grâce, des propositions !

« Vous savez ce qu'il en est du débat sur la TIPP et vous savez que le Gouvernement a vraisemblablement obtenu, après avoir beaucoup argumenté, la capacité de moduler le taux au niveau régional pour les seules utilisations non professionnelles du carburant.

« C'est le maximum que l'on puisse faire dans le respect du droit communautaire, et encore avec une interprétation que l'on peut, à certains égards et par rapport à certains précédents, considérer comme bienveillante. »

« [...] Mes chers collègues, nous pouvons nous interroger sur la marge de manoeuvre dont peuvent bénéficier les gestionnaires de budgets locaux. Personne ne souhaite mettre en oeuvre une gestion standardisée qui soit la même partout. Il faut que des choix s'expriment dans les budgets locaux, et c'est bien sur la part déterminante que l'on doit pouvoir appliquer des politiques différentes.

« En même temps, nous avons tous voulu inscrire dans la Constitution le principe quelque peu antinomique de péréquation. Il faut être conséquent avec ce que nous avons voté et avec ce que nous avons, les uns et les autres, proclamé.

« J'en viens maintenant au problème politique. Nous le savons tous, mes chers collègues, les maires, les présidents d'intercommunalité, les conseillers généraux, les présidents de départements, les conseillers régionaux, les présidents de conseils régionaux expriment de vives inquiétudes.

Naturellement, lors de la négociation sur les transferts de compétences et les ressources correspondantes, il faudra trouver un juste équilibre ».

CHAPITRE X :

METTRE EN ŒUVRE LA RÉFORME STRUCTURELLE DES COMPTES SOCIAUX

Pour la troisième année consécutive, le régime général de la sécurité sociale devrait être déficitaire en 2004, conformément aux prévisions de la commission des comptes de la sécurité sociale, rendues publiques le 16 juin 2004. En effet, après être réapparu en 2002, le déficit du régime général s'est creusé très fortement en 2003, année qui a vu la plus forte dégradation financière de l'histoire de la sécurité sociale avec une augmentation du déficit de près de 7 milliards d'euros en un an. En 2004, le déficit du régime général de la sécurité sociale devrait s'élever à 14 milliards d'euros, d'après les dernières prévisions de la commission des comptes de la sécurité sociale, alors même que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 a été votée sur la base d'un déficit de l'ordre de 11,2 milliards d'euros.

Fait nouveau cette année : la dégradation financière porte sur les quatre branches du régime général, qui seraient toutes déficitaires en 2004 pour la première fois depuis 1994. Il convient toutefois de noter que, conformément aux années précédentes, le déficit du régime général reste concentré sur la branche maladie, en raison, notamment, d'une augmentation structurelle des dépenses d'assurance maladie.

Ainsi que le note la commission des comptes de la sécurité sociale dans son rapport du 16 juin 2004, « *au-delà de l'effort de remise à niveau nécessaire pour résorber le déficit actuel, l'équilibre durable de l'assurance maladie implique une réduction de l'écart structurel d'évolution entre dépenses et recettes. Faute de réduire cet écart, l'assurance maladie retrouverait rapidement les niveaux actuels de déficit après une amélioration passagère* ».

I. LA DÉTÉRIORATION PERSISTANTE DES COMPTES SOCIAUX

A. L'ÉCART STRUCTUREL ENTRE CROISSANCE DES PRODUITS ET CROISSANCE DES CHARGES À L'ORIGINE DE LA DÉGRADATION DES COMPTES SOCIAUX

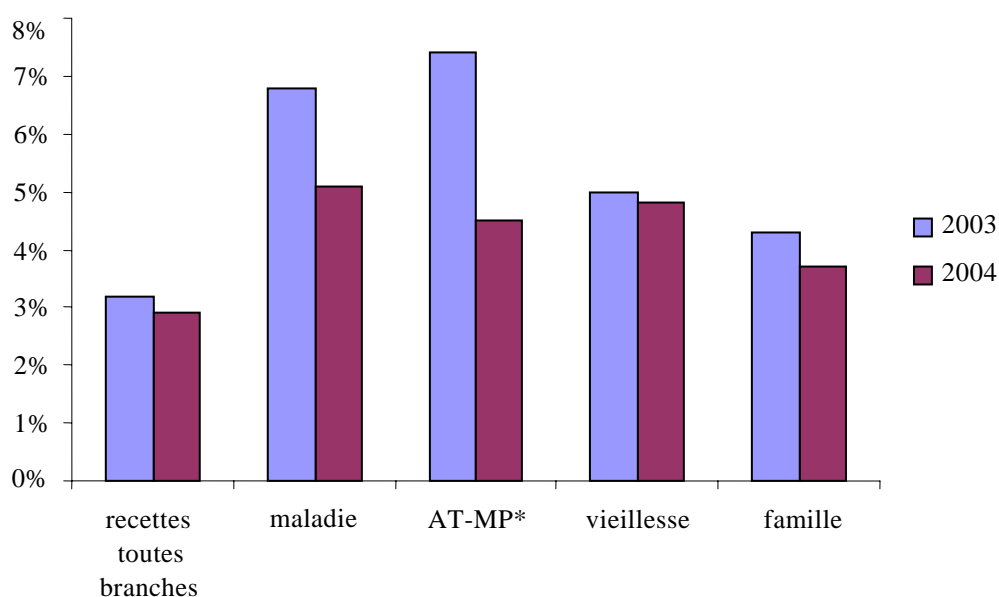
Comme l'année passée, la dégradation des comptes sociaux résulte d'un effet de ciseaux très prononcé entre recettes et dépenses du régime général, les premières ralentissant du fait de la mauvaise conjoncture

économique, les secondes, et plus particulièrement les dépenses d'assurance maladie, faisant l'objet d'une augmentation structurelle.

Le secrétaire général de la Commission des comptes de la sécurité sociale souligne, dans l'avant-propos du rapport du 16 juin 2004, que « l'année 2003 a marqué l'effet de ciseau maximal entre les dépenses et les recettes du régime général, et donc la plus forte dégradation du solde. Elle a constitué le point le plus bas du cycle conjoncturel, avec une croissance du PIB de 0,5 % et surtout une augmentation nominale de la masse salariale limitée à 1,9 %, la plus faible depuis 1993, qui a pesé sur les recettes de cotisations et de CSG. Dans le même temps les dépenses d'assurance maladie continuaient d'augmenter à un rythme très rapide (6,4 %), à peine infléchi par rapport à 2002 (7,2 %) ».

Evolution des recettes et des dépenses par branche en 2003 et 2004

(en %)



* accidents du travail – maladies professionnelles

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale (juin 2004)

En outre, il convient de noter que, d'après le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale du 16 juin 2004, **les résultats pour 2003 et les nouvelles prévisions pour 2004, sont dégradés par rapport à ceux de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004. Le déficit est aggravé de 1,2 milliard d'euros en 2003 et de 2,8 milliards d'euros en 2004.** Cette dégradation s'explique de deux manières : d'une part, la progression des recettes a été revue à la baisse, d'autre part, la croissance

des dépenses a été révisée à la hausse, essentiellement en raison d'une progression des dépenses d'assurance maladie supérieure à l'objectif fixé en loi de financement.

1. Une moindre progression des recettes en 2003

La dégradation financière des comptes sociaux est due, dans une certaine mesure, au ralentissement conjoncturel ayant entraîné une moindre progression de la masse salariale du secteur privé en 2002 et, plus encore, en 2003, qui se caractérise par un ralentissement de la croissance de la masse salariale d'au moins un point par rapport à 2002. De même, la progression des produits liés aux revenus d'activité a été faible en 2003, de l'ordre de + 2,2 %.

Pour 2004, la prévision de la commission des comptes de la sécurité sociale repose sur l'hypothèse d'une progression de la masse salariale du secteur privé de l'ordre de + 2,9 %, incluant une reprise de la croissance des effectifs salariés en cours d'année. La progression des produits liés aux revenus d'activité devrait être de l'ordre de + 2,6 % en 2004, malgré l'accélération attendue de la masse salariale.

D'après les prévisions de la commission des comptes de la sécurité sociale, après prise en compte des autres recettes (impôts et taxes, transferts du Fonds de solidarité vieillesse (FSV)...), la progression de l'ensemble des produits du régime général serait de l'ordre de 3 % en 2004, soit un rythme proche de celui constaté en 2003.

2. Une croissance des charges supérieure de près de trois points à celle des produits en 2003

Pour l'ensemble des branches, la croissance des prestations légales a été de 4,9 %, en 2003, après 5,5 % en 2002. Toutefois, ainsi que le souligne le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, *« ce léger ralentissement a été plus que compensé par l'augmentation des autres dépenses, notamment les dotations à certains fonds, et les transferts de compensation dont le mode de calcul a été modifié, entraînant une hausse de 900 millions d'euros du transfert à la charge de la CNAV »*.

Dès lors, globalement, la croissance des charges a été plus rapide en 2003 qu'en 2002 (6 % contre 5,7 %).

Au sein des charges, ce sont les prestations d'assurance maladie qui connaissent la croissance la plus rapide. Ainsi, les dépenses entrant dans le champ de l'ONDAM¹ ont augmenté de + 6,4 % en 2003, à champ constant,

¹ Objectif national de dépenses d'assurance maladie.

après une augmentation de 7,2 % en 2002. La prévision annoncée pour 2004 repose sur l'hypothèse d'un ralentissement plus marqué : la croissance des dépenses du champ de l'ONDAM serait de 4,6 %, soit une nette décélération par rapport aux deux années précédentes supposant un fort impact des mesures de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004.

Les charges des autres branches ont aussi fait l'objet de fortes augmentations en 2003, sous l'effet de mesures particulières, parmi lesquelles les charges liées à l'indemnisation des victimes de l'amiante pour la branche accidents du travail – maladies professionnelles (AT-MP), la réforme des règles de compensation pour la branche vieillesse et le financement des majorations de pensions pour enfant pour la branche famille. Hors ces mesures, les évolutions tendanciennes des charges de ces branches restent limitées.

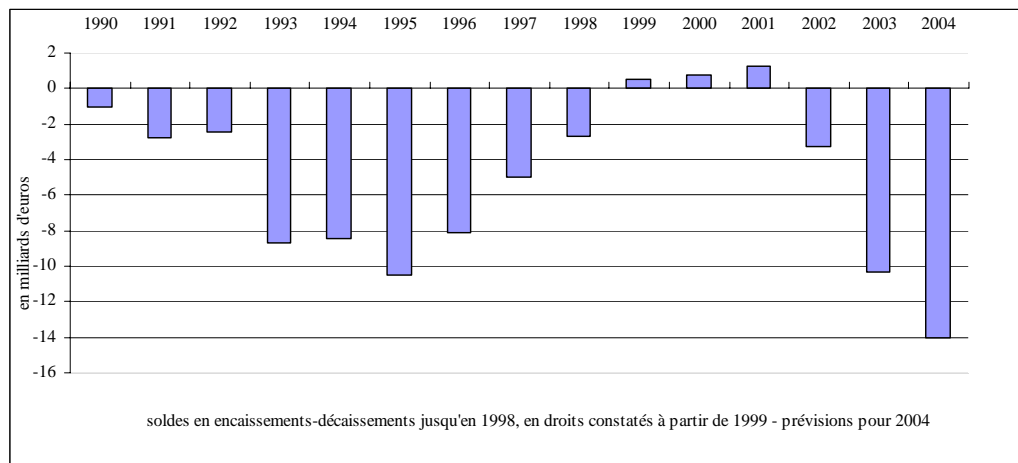
B. POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS DIX ANS, L'ENSEMBLE DES BRANCHES DU RÉGIME GÉNÉRAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE DÉFICITAIRES EN 2004

Pour la première fois depuis 1994, les quatre branches du régime général de la sécurité sociale devraient être simultanément déficitaires en 2004. Le déficit du régime général reste concentré sur la branche maladie. Mais les résultats des autres branches se dégradent aussi à partir de 2003, sous l'effet de la conjoncture, de la hausse des prestations et des transferts.

En outre, il convient de noter que, d'après les dernières prévisions de la commission des comptes de la sécurité sociale, le solde global du régime général en 2004 devrait être dégradé de près de 3 milliards d'euros par rapport aux objectifs fixés en loi de financement de la sécurité sociale pour 2004, dont deux milliards d'euros sont imputables à la seule branche maladie.

Solde du régime général depuis 1990

(en milliards d'euros)



Source : Commission des comptes de la sécurité sociale (juin 2004)

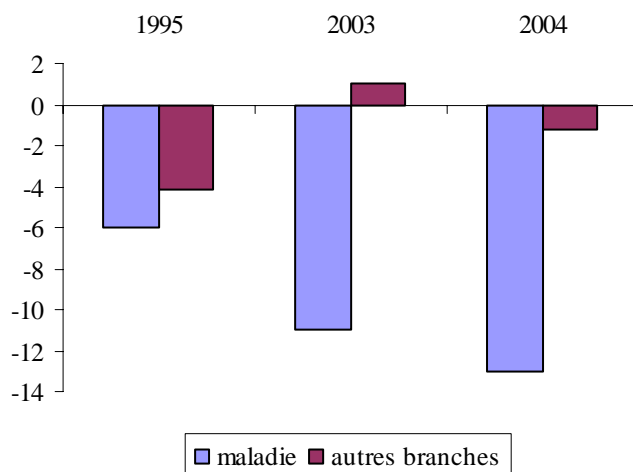
Avec une dégradation de 6,7 milliards d'euros en un an, le solde du régime général a atteint - 10,2 milliards d'euros en 2003, un niveau similaire au point le plus bas enregistré au cours de la décennie 90. **Le déficit devrait continuer de se creuser en 2004, pour atteindre 14 milliards d'euros, soit « le plus haut niveau jamais enregistré ».**

1. L'impasse du déficit de la branche maladie

Comme le souligne le dernier rapport de printemps de la commission des comptes de la sécurité sociale, en 2004, « le déficit de la branche maladie dépasse de très loin les pires résultats antérieurs ».

Evolution comparée du solde de la branche maladie et des autres branches du régime général

(en milliards d'euros)



Source : Commission des comptes de la sécurité sociale (juin 2004)

Dès 2002, ce déficit avait atteint le point bas de 1995, soit plus de 6 milliards d'euros. Il a continué à se dégrader en 2003 (+ 5 milliards d'euros en un an) et augmenterait encore en 2004, bien au-delà des prévisions gouvernementales contenues dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 et malgré les mesures d'économies mises en œuvre par ce texte, puisqu'il se situerait, d'après les prévisions de la commission des comptes de la sécurité sociale, à 12,9 milliards d'euros, soit deux milliards d'euros de plus que les prévisions résultant du vote de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004.

En 2004, le déficit de l'assurance maladie représenterait l'équivalent de 10 % des dépenses de la branche, ce qui signifie, comme le souligne la commission des comptes de la sécurité sociale, que « **10 % des dépenses, soit l'équivalent des remboursements de médicaments, ne sont pas financés par des ressources permanentes** ».

Il convient toutefois de noter un point positif en 2004 : l'inflexion de la progression des dépenses d'assurance maladie, liée à la fin des effets des mesures qui avaient pesé sur l'évolution des dépenses en 2002 et 2003, à savoir les revalorisations tarifaires des professionnels de santé ainsi que le coût de la réduction du temps de travail dans les hôpitaux publics. D'après l'analyse de la commission des comptes de la sécurité sociale, on observe par ailleurs sur les premiers mois de 2004 un ralentissement de la croissance de l'activité des professionnels libéraux.

Hors incidence des revalorisations tarifaires des médecins et de la réduction du temps de travail dans les hôpitaux, la croissance tendancielle des dépenses d'assurance maladie reste toutefois aujourd'hui sur un rythme de l'ordre de 5,5 % par an. Les ressources, quant à elles, augmentent à un rythme tendanciel proche de celui de la masse salariale, de l'ordre de 4 %.

Evolution des composantes de l'ONDAM

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 prévision
Soins de ville	5,7 %	4,4 %	6,6 %	7,8 %	7,8 %	7,5 %	4,3 %
Etablissements	2,5 %	2,5 %	3,0 %	4,2 %	6,4 %	5,2 %	4,7 %
<i>Dont : hôpitaux</i>	1,6 %	2,3 %	3,3 %	3,7 %	5,9 %	4,8 %	3,9 %
<i>Cliniques privées</i>	3,4 %	2,9 %	0,6 %	4,1 %	7,3 %	5,5 %	5,4 %
<i>Médico-social</i>	6,4 %	3,3 %	3,5 %	7,4 %	8,7 %	6,6 %	8,4 %
ONDAM	4,0 %	3,3 %	4,7 %	5,8 %	7,2 %	6,4 %	4,6 %

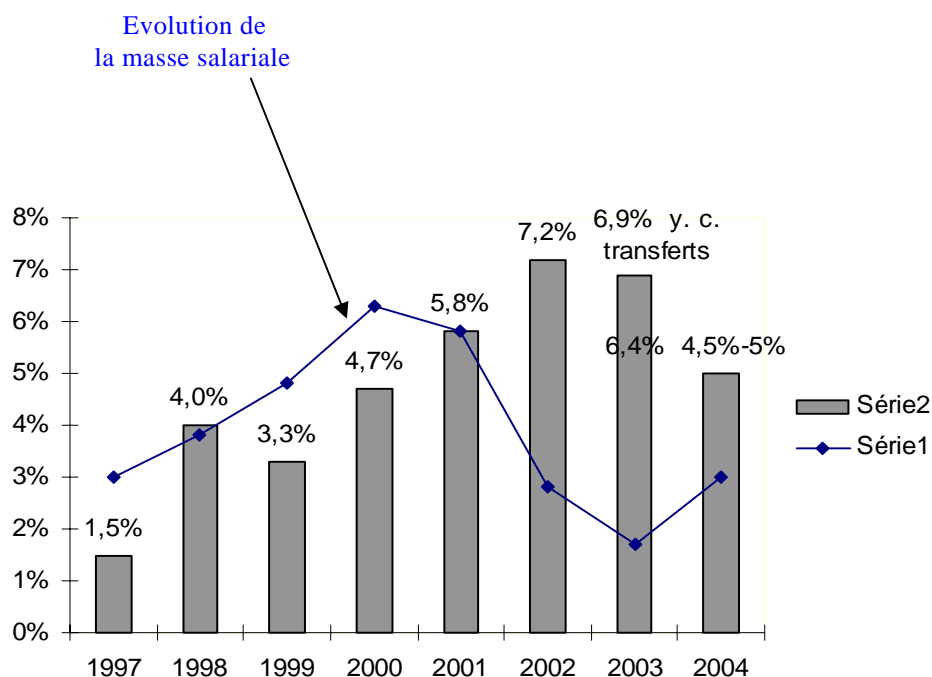
NB : par rapport aux chiffres publiés, ce tableau comporte une correction qui rattache à l'exercice 1999 des dépenses enregistrées comptablement en 2000.

Source : Commission des comptes de la Sécurité sociale (juin 2004)

Comme le souligne fort justement la commission des comptes de la sécurité sociale, « la forte croissance de la masse salariale et donc des ressources de l'assurance maladie en 1999, 2000 et 2001, dans un contexte économique très favorable à l'emploi, a masqué la dérive structurelle des dépenses et retardé la prise de conscience de la gravité de la situation de l'assurance maladie. Celle-ci n'est finalement apparue au grand jour qu'en 2002, avec le retournement conjoncturel ».

Taux d'évolution des dépenses d'assurance maladie depuis 1997

(en %)



Source : Commission des comptes de la sécurité sociale (juin 2004)

Votre rapporteur général ne peut que partager ce constat et se féliciter de ce que le gouvernement actuel ait compris l'importance de mettre en œuvre une réforme structurelle de l'assurance maladie impliquant une modification des comportements individuels, des modes de consommation médicale et de l'organisation du système de soins.

Le déficit tendanciel de l'assurance maladie depuis 1990

Une analyse de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) datant du mois de février 2004 a tenté d'évaluer le déficit tendanciel de l'assurance maladie depuis 1990, à savoir le montant du déficit obtenu en extrayant de la chronique des déficits constatés chaque année depuis 1990 leur composante conjoncturelle et en analysant leur composante structurelle au regard des nombreuses mesures de financement intervenues durant cette période.

Cette étude montre que le déficit tendanciel du régime général d'assurance maladie, avant toute mesure de financement, s'est creusé de 25 milliards d'euros entre 1990 et 2003 et que, si les mesures de financement nécessaires n'avaient pas été prises, la dette accumulée depuis 1990 avoisinerait aujourd'hui les 200 milliards d'euros. Les mesures de financement qui sont intervenues représentent, en montant cumulé, près de 160 milliards d'euros.

Cette dérive n'a pas été régulière durant cette période. Le déficit s'est stabilisé en 1991, a augmenté faiblement en 1994 et, surtout, s'est stabilisé à nouveau, durant deux ans, entre 1995 et 1997. En dehors de ces périodes d'accalmie, le déficit du régime général d'assurance maladie a progressé à un rythme rapide et régulier, et cette progression, un peu plus importante depuis 1998, est, sur les dernières années, de près de 3 milliards d'euros par an, soit environ 0,2 point de PIB, à taux de prélèvement et de croissance constant.

La CNAMTS note que la stabilisation du déficit durant les trois périodes précitées a résulté, notamment, d'une « *modification des comportements des acteurs du système : durant ces périodes qui semblent avoir été tout à la fois des périodes de faible croissance économique et des moments de mobilisation collective autour de réformes qui apparaissaient urgentes en raison des déséquilibres financiers qui se faisaient jour, la consommation médicale et l'activité des professionnels de santé ont connu une période de décélération* ».

Source : Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)

2. Les trois autres branches de la sécurité sociale également déficitaires en 2004

Après une première dégradation notable en 2003, toutes les branches du régime général de la sécurité sociale devraient être déficitaires en 2004, pour la première fois depuis 1994.

La **branche accidents du travail / maladies professionnelles** affiche en 2003 un déficit de 500 millions d'euros, alors que ses comptes étaient à l'équilibre en 2001 et 2002. En 2003, l'augmentation des charges (+ 7,4 %) supérieure de 5 points à celle des produits (+ 2,4 %) a dégradé fortement le résultat de cette branche par rapport à celui de 2002. Ainsi, les charges ont augmenté de 636 millions d'euros, alors que les produits n'ont progressé que de 206 millions d'euros. Le déficit de cette branche en 2004 devrait se dégrader légèrement par rapport à son niveau de 2003, les taux de croissance des produits et des charges étant relativement proches (+ 4,4 %).

La **branche vieillesse** affiche un excédent de 946 millions d'euros en 2003, en diminution de 713 millions d'euros par rapport à celui de l'exercice 2002. S'agissant des charges de cette branche, la progression des prestations servies par la CNAV est restée sur une tendance voisine de celle des années précédentes. En revanche les transferts de compensation à la charge du régime augmentent de 23,7 % en 2003. Les produits de la CNAV subissent les conséquences d'une conjoncture économique médiocre.

En 2004, la branche vieillesse afficherait un déficit de l'ordre de 400 millions d'euros. Les charges nettes de la CNAV progresseraient de 4,9 % en raison principalement de l'évolution des prestations légales versées. **Ces dernières progresseraient en effet de 5,8 % en raison des départs anticipés rendus possibles par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites. En neutralisant le coût de ces départs, le taux d'évolution serait proche de celui observé en 2003, soit + 4 %.** Les produits nets de la CNAV ne croîtraient que de 3 % en 2004. **Au total, le résultat net de la CNAV s'établirait en 2004 à un déficit de 388 millions, perdant 1,3 milliard d'euros par rapport à l'exercice 2003.**

Enfin, la **branche famille**, après avoir connu un excédent de 400 millions d'euros en 2003, en réduction de 603 millions d'euros par rapport à 2002, devrait enregistrer en 2004, pour la première fois depuis 1998, un déficit de l'ordre de 200 millions d'euros.

En 2003, le solde de la branche famille a résulté notamment d'une croissance modérée des prestations sociales et d'une augmentation très vive des transferts à la charge de la branche qui ont progressé de 22,2 %, recouvrant principalement l'accroissement de la part des majorations pour enfants des pensions de retraites induisant une dépense supplémentaire de 1 milliard d'euros pour la branche famille en 2003. En outre, les produits de la branche famille n'ont progressé que de 2,8 % en 2003.

En 2004, les dépenses de prestations devraient à nouveau connaître une croissance soutenue, + 3,7 %, après le ralentissement observé en 2003. En outre, les produits devraient ralentir en 2004.

Résultats du régime général

(en milliards d'euros)

	2001	2002	2003	2004	
				LFSS	Prévision actuelle
Régime général					
Maladie	- 2,1	- 6,1	- 11,1	- 10,9	- 12,9
Accidents du travail	0,0	0,0	- 0,5	- 0,1	- 0,5
Vieillesse	1,5	1,7	0,9	- 0,2	- 0,4
Famille	1,7	1,0	0,4	0,0	- 0,2
Total régime général	1,2	- 3,5	- 10,2	- 11,2	- 14,0
FSV	- 0,1	- 1,4	- 0,9	0,7	0,0
FOREC		0,2	- 0,6		

Source : Commission des comptes de la Sécurité sociale (juin 2004)

3. Un solde de trésorerie inquiétant

Le déficit cumulé des organismes de sécurité sociale a contribué à dégrader la situation de trésorerie du compte de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) à la Caisse des dépôts et consignations (CDC). D'après les informations contenues dans le rapport de la Cour des comptes sur les résultats de l'exécution des lois de finances pour 2003, « *en l'absence de toute mesure d'ajustement, le solde débiteur pourrait dépasser les 24 milliards d'euros à la fin de juin 2004 et excéder en fin d'année le plafond d'avance autorisé de 33 milliards d'euros. La transformation de tout ou partie de ce déficit en dette, par sa reprise par la CADES¹, allègerait la trésorerie de l'ACOSS, mais ne saurait remplacer des mesures de redressement indispensables pour réduire l'écart qui s'est creusé entre le niveau des recettes et celui des dépenses* ».

Depuis 1990, les reprises de dette par l'Etat puis la CADES représentent près de 51 milliards d'euros. La dernière reprise de dette par la CADES avait été calculée en fonction du solde du compte de l'ACOSS auprès de la CDC au 31 décembre 1997, et l'avait replacé en situation positive de 2,5 milliards d'euros, au 1^{er} janvier 1998. A la fin de l'année 2003, le solde du compte de l'ACOSS était débiteur de 14 milliards d'euros.

¹ Caisse d'amortissement de la dette sociale.

En outre, le traitement du déficit crée deux types de dépenses :

- le remboursement des emprunts contractés par la CADES pour financer les reprises de dette. La CADES est financée par un prélèvement spécifique, la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS). Son rendement a été de 4,7 milliards d'euros en 2003 ;

- les frais financiers que l'ACOSS paie à la CDC : en 2003, l'ACOSS a payé environ 120 millions d'euros d'intérêt à la CDC. Le creusement du déficit en 2004 pourrait conduire à une charge d'intérêts de l'ordre de 500 millions d'euros.

Evolution du solde du compte de l'ACOSS, en fonction des variations annuelles de trésorerie et des reprises de dette

(en milliards d'euros)



Source : Commission des comptes de la sécurité sociale (juin 2004)

La diversification des financements du régime général

L'ACOSS poursuit cette année la modernisation de ses instruments de financement entamée en 2003 avec la mise en place d'un nouveau type d'avances de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Pour la première fois, en 2004, l'ACOSS va ainsi recourir à des intermédiaires financiers autres que la CDC pour couvrir une partie de son besoin de trésorerie. Une première ligne de trésorerie, d'un montant global de 3 milliards d'euros pour une durée de trois mois, a été souscrite début juin auprès de quatre banques sélectionnées après adjudication parmi les spécialistes en valeur du Trésor (SVT). Un second emprunt d'un montant maximal de 10 milliards d'euros devrait être souscrit auprès des SVT début septembre pour les quatre derniers mois de l'année.

Malgré cette diversification des financements, la CDC reste le banquier de référence de l'ACOSS. Elle couvrira l'essentiel du besoin de financement de l'ACOSS en complément de l'apport des SVT, dans la limite du plafond d'emprunt autorisé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 (33 milliards d'euros). Elle devrait ainsi avancer à l'ACOSS jusqu'à 23 milliards d'euros au cours de certaines périodes de l'année. Ce financement continuera de se faire selon les deux voies principales utilisées en 2003 : les avances au jour le jour et les avances prédéterminées (emprunt à taux variable d'une durée supérieure ou égale à un mois).

Sous réserve d'une relative stabilité des taux d'intérêt, le coût moyen des avances de l'ACOSS devrait ainsi s'améliorer en 2004, grâce à un accroissement du recours aux avances prédéterminées auprès de la CDC et à la diversification des financeurs.

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale (juin 2004)

C. LES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE CONTRIBUENT MAJORITAIREMENT À L'AUGMENTATION DU DÉFICIT PUBLIC EN 2003

Les comptes des administrations publiques en 2003, publiés par l'INSEE au mois d'avril 2004, ont mis en évidence la détérioration particulièrement inquiétante des comptes des administrations de sécurité sociale, en raison notamment de la forte croissance des dépenses de santé. On peut rappeler ici que les administrations de sécurité sociale agrègent le régime général de la sécurité sociale, l'UNEDIC (assurance chômage), les régimes de retraite complémentaire, divers fonds spéciaux ainsi que les hôpitaux publics.

Si la dégradation financière touche l'ensemble des administrations publiques, ce sont les administrations de sécurité sociale qui, en 2003, contribuent le plus à l'augmentation du déficit public. Leur besoin de financement s'élève à 11,1 milliards d'euros après 4,1 milliards d'euros en 2002. Leurs recettes sont particulièrement sensibles à la conjoncture, alors que les prestations maladie et chômage croissent vivement. Il faut noter que la dégradation enregistrée entre 2002 et 2003, de 7 milliards d'euros, est du même ordre que celle, de 8,1 milliards d'euros, observée entre 2001 et 2002.

Capacité ou besoin de financement global des administrations de sécurité sociale

(en milliards d'euros)

2000	2001	2002	2003
7,2	4,0	- 4,1	- 11,1

Source : INSEE

L'aggravation du besoin de financement des administrations de sécurité sociale entre 2002 et 2003 résulte notamment du ralentissement de la progression des recettes (+ 3,1 % en 2003 après + 3,3 % en 2002), qui pâtiennent de la conjoncture dégradée que les hausses des taux de cotisation ne compensent que partiellement.

La forte croissance des prestations de santé est la principale cause d'une progression toujours soutenue des dépenses des administrations de sécurité sociale (+ 5,1 % en 2003 après + 5,6 % en 2002) et de la détérioration du solde du régime général. En outre, malgré les mesures prises, le déficit des régimes d'assurance chômage ne se réduit que légèrement et atteint 4,2 milliards d'euros en 2003 après 4,6 milliards d'euros en 2002.

A l'inverse, les régimes de retraite complémentaire restent largement excédentaires, de près de 7 milliards d'euros. Enfin, en 2003, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) a repris une dette de 1,3 milliard d'euros du Fonds de financement de la réforme des cotisations sociales (FOREC) vis-à-vis des régimes de sécurité sociale. Cette reprise de dette permet au FOREC de dégager une capacité de financement en 2003.

Capacité ou besoin de financement des administrations de sécurité sociale par type de régime

(en milliards d'euros)

	2002	2003
Régime général	- 5,0	- 12,8
Régimes d'indemnisation du chômage	- 4,6	- 4,2
Fonds spéciaux (FSV, FOREC, FIVA...)	- 0,8	- 0,1
Régimes complémentaires	6,9	6,8
Autres régimes (régimes particuliers de salariés, non salariés, régimes agricoles)	- 0,1	- 0,6
Hôpitaux publics	- 0,4	- 0,2
Total des administrations de sécurité sociale	- 4,1	- 11,1

Source : INSEE (ces comptes reposent sur des évaluations provisoires, avant clôture des comptes des organismes)

En outre, les perspectives économiques du gouvernement pour 2004/2005 publiées au mois de mars 2004 mettent en évidence la **persistance du déficit des administrations de sécurité sociale en 2004 et 2005**, avec toutefois une nette amélioration du solde prévue pour 2005.

Solde des administrations de sécurité sociale

(en points de PIB)

2001	2002	2003	2004	2005
0,3	- 0,3	- 0,6	- 0,4	- 0,1

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Enfin, il faut noter, entre 2002 et 2003, un quasi doublement du montant de la dette des administrations de sécurité sociale au sens du traité de Maastricht.

Montant de la dette des administrations de sécurité sociale depuis 2000

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	12.494	13.060	16.151	31.351
Total des administrations publiques (APU)	812.116	838.707	897.474	992.051
Part de la dette des ASSO dans le total des APU	1,54 %	1,6 %	1,8 %	3,16 %

Source : INSEE, Cour des comptes

II. LA VOIE DES RÉFORMES

La Cour des comptes, dans son rapport préliminaire sur les résultats de l'exécution des lois de finances pour 2003, élaboré dans la perspective du débat d'orientation budgétaire, relève que *« la rapidité et l'ampleur de la dégradation des comptes des administrations de sécurité sociale appellent, de toute évidence, dans un délai rapide, des mesures énergiques de redressement, afin, tout à la fois, de sauvegarder l'avenir des divers dispositifs de solidarité concernés et de faire disparaître l'anomalie que constitue le financement par l'emprunt de prestations sociales »*.

A cet égard, le gouvernement a d'ores et déjà mené à bien une réforme urgente – celle des retraites – tandis que le projet de loi portant réforme de l'assurance maladie a été déposé au Parlement.

A. LA RÉFORME DES RETRAITES

La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a, sans conteste, mis en œuvre une réforme historique et nécessaire, compte tenu de l'évolution démographique.

Si aucune réforme n'avait été menée, les dépenses de retraite, qui représentaient en 2000 environ 11,6 % du PIB, auraient représenté en 2040, 15,7 % à 16 % du PIB, si bien qu'à l'horizon 2040, l'économie française aurait dû faire face à un besoin de financement supplémentaire de l'ordre de 4 points de PIB.

Les réformes menées devraient ainsi permettre de réduire d'environ un tiers le besoin de financement du régime général de l'assurance vieillesse à l'horizon 2020¹.

Par ailleurs, comme le souligne le Conseil d'orientation des retraites dans son deuxième rapport de juin 2004, la réforme des retraites devrait également avoir un effet indirect positif sur le solde des administrations publiques, via son impact sur la croissance économique. Selon des estimations de la direction de la prévision et de l'analyse économique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, cet effet indirect pourrait représenter à terme **un surcroît de recettes pour les finances publiques équivalent à 0,5 point de PIB.**

¹ Pour une analyse d'ensemble de la réforme, se reporter au rapport pour avis de M. Adrien Gouteyron rapport n° 383 (2002-2003).

S'agissant du besoin de financement restant dans le régime général, évalué à environ 10 milliards d'euros d'ici 2020, on rappellera que l'équilibre de la réforme des retraites reposait sur une hausse des cotisations vieillesse qui serait gagée par une baisse des cotisations d'assurance chômage, permise par le retour au plein emploi. Le scénario de retour au plein emploi en 2010, envisagé par le Conseil d'orientation des retraites, nécessite la mise en œuvre de mesures volontaristes et votre rapporteur général ne peut souligner l'importance de cet élément. **Si l'amélioration prévue de la situation de l'emploi ne se produisait pas, l'ajustement devrait passer soit par l'absence de compensation de la hausse des cotisations vieillesse par la baisse des cotisations chômage – et donc par une hausse des prélèvements obligatoires – soit par une modification des droits à pension.** Les rendez-vous réguliers fixés par la loi précitée du 21 août 2003 permettront d'actualiser les prévisions et d'en tirer les conséquences.

B. LA RÉFORME DE L'ASSURANCE MALADIE

La réforme de notre système d'assurance maladie constitue également une réforme nécessaire et particulièrement urgente, compte tenu de l'ampleur des dérives connues par cette branche de la sécurité sociale. Le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, mis en place par le Premier ministre au mois d'octobre 2003 et sur les travaux duquel s'est appuyé le gouvernement pour élaborer son projet de réforme, a explicité l'enjeu auquel nous sommes confrontés.

Ainsi, en l'absence de mesures correctrices et en retenant un taux de croissance des dépenses d'assurance maladie supérieur de 1,5 % à celui du produit intérieur brut (PIB), l'accumulation des déficits (hors charges d'intérêt) représenterait plus de 260 milliards d'euros en 2013 et 640 milliards d'euros en 2020. En retenant ces hypothèses, le déficit annuel de l'assurance maladie s'élèverait à 29 milliards d'euros en 2010 et à 66 milliards d'euros en 2020 (hors charges de la dette et en euros constants 2002).

Pour relever ce défi, le Haut Conseil, qui rappelle, dans son rapport du 24 janvier 2004, que l'assurance maladie constitue l'un de nos grands succès collectifs, écarte différentes options : le recours à un endettement massif pour couvrir la croissance des dépenses ; une solution consistant simplement à accroître les recettes, qui se traduirait par une augmentation importante des prélèvements obligatoires et à un effet d'éviction massif au détriment des autres besoins collectifs ; une solution fondée exclusivement sur une baisse des remboursements, ce qui conduirait à remettre en cause les principes de solidarité et d'égalité ; enfin, une solution reposant sur un rationnement insidieux des soins, qui se ferait au détriment de leur qualité.

Le Haut Conseil appelle une réforme basée sur la qualité, conjuguant trois actions : tout d'abord, l'amélioration du système de soins et de la coordination des acteurs, ensuite, sans remettre en cause l'universalité de la couverture, la nécessité de faire des choix et de hiérarchiser les financements ; enfin, un ajustement des recettes pour combler le besoin de financement. Le Haut Conseil attire en outre l'attention sur la nécessité d'une meilleure transparence des rapports financiers entre l'Etat et l'assurance maladie, qui contribuera à une clarification des missions et des moyens de chacun.

En concertation avec les acteurs concernés, le gouvernement a élaboré un projet de réforme tendant à sauvegarder le régime d'assurance maladie, qui reprend les orientations dressées par le Haut Conseil.

La réforme que propose le gouvernement repose sur les axes définis par le Haut Conseil. Le projet de loi déposé le 16 juin à l'Assemblée nationale vise à développer la maîtrise médicalisée des dépenses de santé, à responsabiliser l'ensemble des acteurs du système de santé, à renforcer son efficacité, notamment grâce à la mise en place d'un dossier médical personnel, et à clarifier les responsabilités. Le redressement financier de l'assurance maladie sera également permis par l'affectation de recettes nouvelles, qui se traduira par une augmentation des prélèvements obligatoires.

Le projet de loi prévoit, en outre, que la reprise du déficit cumulé de la branche maladie du régime général, qui devrait atteindre 35 millions d'euros fin 2004, par la CADES. Celle-ci reprendrait également à sa charge les déficits des exercices 2005 et 2006, dans la limite de 15 milliards d'euros. **La CADES, à laquelle il restait, au 31 décembre 2003, 38,25 milliards d'euros à rembourser d'ici 2014, serait prolongée jusqu'à l'extinction de ses missions.**

Les mesures financières contenues dans le projet de loi relatif à l'assurance maladie devraient entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2005. On relèvera en particulier la mise en place d'une contribution additionnelle de 0,03 point à la contribution sociale de solidarité sur les sociétés (CSSL), l'augmentation du taux de contribution sociale généralisée (CSG), sur les revenus des retraités imposables, qui serait porté de 6,2 % à 6,6 %, l'élargissement de l'assiette de la CSG sur les revenus des actifs et la majoration du taux de CSG sur les revenus du patrimoine et les produits de placements (+ 0,7 point) et sur les jeux (+ 2 points). A cela s'ajoutent la majoration de la taxe sur les dépenses de promotion des médicaments et la pérennisation de la taxe exceptionnelle sur le chiffre d'affaire des laboratoires pharmaceutiques, instaurée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004.

La réforme proposée ne devrait donc pas avoir d'effet sur le solde public en 2004. Les mesures devraient toutefois permettre à l'assurance maladie de réaliser 15 milliards d'euros d'économies par an à l'horizon 2007.

L'impact financier du projet de loi relatif à l'assurance maladie en 2007

(en milliards d'euros)

1. Organisation et fonctionnement du système de soins	
. maîtrise médicalisée	3,5
. médicaments génériques et tarifs forfaitaires de responsabilité	2,3
. économies de gestion à hôpital	1,6
. renforcement du contrôle des indemnités journalières	0,8
. systématisation du recours contre tiers	0,3
. économies sur les frais financiers (reprise de la dette par la CADES)	1,1
. diminution des coûts de gestion de la CNAMTS	0,2
Total « Offre de soins »	9,8
2. Participation des usagers	
. contribution de 1 euro par acte	0,7
. revalorisation du forfait journalier hospitalier	0,3
Total « Participation de l'utilisateur »	1,0
3. Redressement financier	
. transfert d'une partie des droits sur les tabacs de l'Etat à la CNAMTS	1,0
. création d'une contribution additionnelle à la C3S	0,9
. relèvement de la CSG :	
- élargissement de l'assiette de la CSG des actifs	1,0
- relèvement de 0,4 point du taux de CSG des retraités imposables	0,6
- relèvement de 0,7 point du taux sur les revenus du patrimoine	0,6
- augmentation de 2 points du taux de CSG sur les jeux	0,1
Total « Redressement financier »	4,2
Total général	15,0

Source : Ministère de la santé et de la protection sociale, juin 2004

Votre rapporteur général observe toutefois que l'amélioration de la situation de 15 milliards prévue pour la sécurité sociale n'équivaut pas à une amélioration globale de 15 milliards d'euros de la situation des finances publiques : le transfert d'un milliard d'euros du produit des droits sur les tabacs de l'Etat vers la CNAMTS, comme le transfert de dette vers la CADES et l'économie de frais financiers induites pour l'ACOSS (1,1 milliard d'euros), sont des mesures de périmètre, qui sont neutres si l'on adopte une approche consolidée des finances publiques.

En outre, s'il est acquis que ces mesures représentent une avancée nécessaire vers l'équilibre financier de l'assurance maladie, il n'est pas certain qu'elles suffisent à y parvenir en 2007.

Par ailleurs, ainsi que le relève le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, présenté au Parlement en juin 2004, **le gouvernement devrait proposer au Parlement un projet de loi organique réformant les lois de financement de la sécurité sociale**, qui proposerait notamment la fixation d'objectifs pluriannuels de dépenses, afin d'inciter à une meilleure gestion.

La question se pose évidemment de savoir si ces normes s'avèreront suffisantes pour infléchir réellement l'évolution du solde des comptes sociaux. Elles ont le mérite d'être équilibrées et de ne faire appel au prélèvement obligatoire que pour 3,2 milliards d'euros. **En ce qui concerne l'appel à la responsabilité des assurés sociaux, les mesures prises sont assez symboliques, ou du moins de faible ampleur.** Enfin, l'évaluation des aspects relatifs à l'organisation et au fonctionnement du système de soins a été assez largement contestée. **Il y a donc fort à parier que ce plan ne représente pas encore la réforme structurelle qui garantirait la « soutenabilité » à long terme de notre système de sécurité sociale.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 30 juin 2004**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission des finances a examiné le **rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général**, sur le **débat d'orientation budgétaire**.

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a commencé son exposé en indiquant qu'il avait axé son analyse autour de l'idée de stabilisation, qui devait concerner à la fois la dépense publique, le solde budgétaire, l'endettement, tout du moins, a-t-il précisé, à moyen terme, ainsi que la fiscalité. Il a estimé que cette stabilisation devait être conçue dans un cadre macro-économique cohérent et prudent. Il a mis en garde contre une éventuelle surestimation du taux de croissance en 2005, rappelant que si les chiffres semblaient aujourd'hui plus favorables, on ne connaissait pas ceux du second semestre. Considérant qu'il était dangereux d'arbitrer les choix budgétaires en fonction d'un taux de croissance surévalué, il lui a paru préférable de faire preuve de prudence budgétaire, quitte, en cas de différentiel positif du taux de croissance, à répartir un surplus de recettes.

Il a indiqué que, pour l'année 2005, le rapport soumis au parlement par le gouvernement en vue du débat prévoyait un rythme de croissance de 2,5 % qu'il a comparé aux taux anticipés par les économistes du « consensus » dont la moyenne se situait à 2,1 %. Il a fait remarquer que les prévisions du gouvernement faisaient apparaître le paradoxe suivant : alors que la prévision de croissance était inférieure à celle des économistes, la prévision de déficit public était, elle aussi, plus faible.

En ce qui concerne le cadrage macro-économique, il a estimé que le taux de croissance n'était pas la seule variable et qu'il fallait également prendre en compte les prix des matières premières et, en particulier, ceux des produits pétroliers. A ce sujet, il a estimé utile d'interroger le gouvernement, afin de connaître la moyenne annualisée des prix des produits pétroliers prévue pour 2005. De même, il a indiqué qu'il fallait prendre en compte les prévisions d'inflation ainsi que celles des taux d'intérêt à long terme, dont il a rappelé l'impact, potentiellement redoutable, sur la dette. Il a également insisté sur le danger des promesses reposant sur des recettes non concrétisées. Soulignant que les engagements pris jusqu'ici constituaient une réalité dont le coût estimé devait

être pris en compte à dépense globale constante, c'est-à-dire financés par redéploiement, il a précisé que, pour l'année 2004, il demeurait des incertitudes sur le montant des recettes fiscales, qui pourraient soit être inférieures de 3 milliards d'euros aux prévisions, soit leur être supérieures de 2 milliards d'euros.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a rappelé que, dans le passé, les allègements d'impôts qui n'avaient pas été accompagnés de réformes structurelles, avaient dégradé le solde des finances publiques. Puis il a estimé insuffisant l'effort de maîtrise du déficit structurel sur la longue période, qu'il a jugé responsable de l'importance des déficits actuels. Il a déclaré que la conséquence en était manifeste au niveau de l'endettement public, dont la part en pourcentage du produit intérieur brut avait augmenté de 25 points depuis 1992, relevant à cet égard que la période de haute conjoncture des années 1999-2000 en avait tout juste freiné la croissance.

Puis il a abordé la question théorique de l'affectation d'un éventuel surplus de recettes. Il a rappelé que M. Gilles Carrez, rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, proposait de prendre des engagements selon lesquels un éventuel surplus serait consacré pour l'essentiel à la réduction de la dette, et pour la part restante, à des investissements tournés vers le futur, le surplus ne devant en aucun cas être utilisé pour abonder les budgets de fonctionnement.

Ensuite, il a évoqué brièvement les impératifs européens et les procédures mises en œuvre par la commission à l'égard des 11 Etats en situation de « déficit excessif ». Il a fait état des réflexions de la Commission européenne sur l'adaptation du pacte de stabilité et de croissance.

Il a également abordé la question du contenu du futur projet de budget pour 2005 et a souhaité dégager les grandes lignes de la stratégie fiscale de la commission des finances. S'agissant des dépenses, il a indiqué que les départs en retraite constituaient la seule véritable marge de manœuvre des budgets de fonctionnement et, qu'en outre, le rythme actuel des départs en retraite ne se traduisait pas par des économies sur le budget de l'Etat mais par des charges nouvelles de pensions. Aussi, il a estimé indispensable de disposer d'une vision globale des masses budgétaires, afin de jouer le jeu de la performance, en particulier dans le nouveau cadre budgétaire défini par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

M. Philippe Marini, rapporteur général, a ensuite évoqué la problématique du patrimoine de l'Etat. Il a déclaré que la croissance en volume de la dette ne pouvait être contenue que si le déficit ne dépassait pas 2,5 points de PIB. Il s'est demandé s'il ne serait pas plus opportun de freiner la dynamique de la dette par des cessions d'actifs publics plus importantes, indiquant que le montant total des participations de l'Etat atteignait 50 milliards d'euros dans les sociétés cotées et environ 70 milliards d'euros dans des sociétés non cotées. Convenant qu'il s'agissait d'un montant relativement faible, il a néanmoins estimé qu'il était suffisant pour entamer un processus d'assainissement des finances de l'Etat.

Il a ensuite affirmé que le système fiscal français était quasiment « à bout de souffle », jugeant qu'il reflétait le non-choix, l'empilement des diverses politiques fiscales, pour constituer un ensemble exagérément complexe, et parfois contradictoire. Il a rappelé que l'impôt sur le revenu rapportait environ 50 milliards d'euros de recettes, alors que les « niches » fiscales constituaient un manque à gagner d'un montant à peu près équivalent pour le budget de l'Etat. Dans l'hypothèse théorique où ces « niches » seraient supprimées, il a estimé qu'il serait possible d'alléger substantiellement son barème. Il a également évoqué la piste d'une réunification de la contribution sociale généralisée et de l'impôt sur le revenu. Enfin, concernant l'imposition du capital, il en a rappelé le caractère néfaste et a souhaité son allègement.

A l'issue de cet exposé, un large débat a eu lieu.

M. Jean Arthuis, président, s'est réjoui de ce que le taux de croissance prévu en 2005 soit supérieur à 2 % mais a souhaité qu'il soit fait preuve de prudence. Concernant l'affectation des surcroûts de recettes fiscales imprévues, il a estimé que la vraie sagesse consisterait à les consacrer intégralement à la réduction du déficit et donc de la dette publique. Il a par ailleurs salué la constance de la position de la commission des finances concernant ses propositions de réforme fiscale.

M. Yves Fréville a estimé que la question de la réduction du déficit structurel n'apparaissait pas clairement dans les projets gouvernementaux.

M. Gérard Miquel a estimé que la situation délicate des finances publiques confirmait que les mesures prises depuis deux ans n'étaient pas opportunes, et a cité, en particulier, la baisse de l'impôt sur le revenu. Il a rappelé que son groupe avait proposé de plafonner les possibilités de réduction fiscale à hauteur de 50 % de l'impôt à payer. Il a par ailleurs jugé regrettable

la multiplication des outils de défiscalisation et estimé qu'il devait être mis un terme à ces pratiques. Enfin, il s'est inquiété de ce que le retour de la croissance n'ait pas forcément comme corollaire la décreu du nombre de chômeurs, du fait des délocalisations croissantes.

M. Jean-Philippe Lachenaud a souhaité savoir s'il existait une évaluation des conséquences de la remontée des taux d'intérêt sur la dette. Il a également souhaité avoir des informations sur la politique de gestion des effectifs et a enfin estimé que le débat fiscal n'avait pas encore eu lieu.

M. Roland du Luart a fait remarquer que la croissance reprenait surtout dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, alors qu'elle semblait moins vive dans le secteur industriel. Il a par ailleurs jugé qu'il serait plus parlant d'expliquer aux contribuables que les recettes de l'Etat ne couvraient pas ses dépenses à hauteur de 22 % plutôt que de parler en termes de pourcentage de produit intérieur brut. Il s'est inquiété également de ce que 80 % de l'impôt sur le revenu serve à couvrir les intérêts de la dette. Enfin, il a jugé le nombre de ministres pléthorique et responsable du montant élevé de propositions de dépenses.

M. Aymeri de Montesquiou a estimé que l'écart de 0,4 point entre les prévisions de croissance des instituts et celles du gouvernement était important. Il a souhaité savoir si le coût de la réforme de la taxe professionnelle était pris en compte dans les projets gouvernementaux. Il a, par ailleurs, estimé utile d'actualiser la courbe des prix des produits pétroliers en fonction du dernier état du marché. Enfin, il a considéré que la politique européenne de défense devait avoir une incidence sur les budgets militaires et que tous les pays devaient faire un effort.

M. Michel Moreigne est intervenu pour demander des précisions sur les prévisions de recettes au titre de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP).

M. Yann Gaillard a demandé comment le gouvernement entendait s'impliquer dans le débat d'orientation budgétaire.

Enfin, **M. Jean Arthuis, président**, a insisté sur la nécessité d'affecter intégralement les surplus de recettes à la réduction du déficit.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a d'abord répondu à **M. Yann Gaillard**, estimant que l'importance du débat budgétaire dépendait tout autant de l'implication des parlementaires que de celle du gouvernement, et a incité ceux-ci à saisir cette occasion pour exprimer largement leurs points de vue, évoquant la « méthode de l'ébranlement », qui consistait, selon lui, à poser des jalons dans le débat national, même si leurs effets ne devaient se faire sentir qu'à plus long terme.

Il a déclaré partager l'approche de **M. Yves Fréville**, en ce qui concerne l'insuffisante prise en compte de la réduction du déficit structurel.

En réponse à **M. Jean-Philippe Lachenaud**, il a indiqué qu'une hausse des taux d'intérêt de 1 % se traduirait par une augmentation de la dette de 1,1 milliard d'euros au bout d'un an et de 10 milliards d'euros à long terme.

A **M. Gérard Miquel**, il a déclaré que plafonner les déductions fiscales revenait à augmenter la pression fiscale.

Il a précisé, à l'attention de **M. Aymeri de Montesquiou**, que les recettes de taxe professionnelle en année pleine atteignaient environ 22 milliards d'euros.

Puis, en réponse à **M. Michel Moreigne**, il a indiqué que la baisse du rendement de la TIPP pouvait être liée à l'action du gouvernement en matière de sécurité routière, dans la mesure où un plus strict respect des limitations de vitesse avait pour conséquence une moindre consommation de produits pétroliers.

Enfin, il a qualifié de vertueuse la proposition de **M. Jean Arthuis, président**, consistant à affecter l'intégralité des excédents à la diminution de la dette.

A l'issue de ce large débat, la commission a donné acte au rapporteur général de sa communication et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.